

Novas abordagens no controle externo: as auditorias coordenadas temáticas

João Augusto Ribeiro Nardes*

RESUMO

Versa o presente artigo sobre as auditorias coordenadas temáticas, em abordagem que pretende evidenciá-las como instrumento inovador de fiscalização que, ao lado da especialização das unidades técnicas, da cooperação entre os organismos de controle externo, regionais e internacionais e do foco na melhoria da governança pública, delineiam as principais diretrizes do Tribunal de Contas da União, com o objetivo precípuo de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da Sociedade. Demonstra-se, portanto, que a formação de redes de colaboração mediante o uso das auditorias coordenadas é recurso adequado e eficaz na fiscalização das políticas públicas em um país como o Brasil.

Palavras-chave: Auditorias coordenadas. Governança. Especialização. Cooperação. Metodologia. Diagnóstico.

* O Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, antes de ingressar no TCU, foi vereador em Santo Ângelo (RS), deputado estadual por duas vezes e, por três, ocupou o cargo de deputado federal. Como Deputado Federal coordenou, no Congresso Nacional, a Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa que resultou na aprovação da Lei do Simples e esteve à frente da bancada ruralista, na condição de responsável pelas articulações que levaram à renegociação das dívidas dos produtores rurais por meio da Securitização e do PESA – Programa Especial de Saneamento de Ativos. É formado em Administração de Empresas, com Pós-graduação em Política do Desenvolvimento e com Mestrado em Estudos do Desenvolvimento pelo Institut Universitè d'Études de Genebra, Suíça. É também Especialista em Estatística do Trabalho pelo Japan International – JICA. Foi eleito presidente do TCU para 2013, e da Organização Latino-Americana e do Caribe das Entidades de Fiscalização Superiores – Olacefs para o triênio 2013-2015.

1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) definiu como sua missão a perspectiva de controlar a administração pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.

Assim, os resultados esperados da atuação do Tribunal evoluíram e, junto da clássica visão legalista de coibir a ocorrência de fraudes e desvios de recursos e condenar os responsáveis por irregularidades, hoje, enfatizamos a possibilidade de contribuir para a melhoria da governança da administração pública brasileira, na expectativa de que tal elemento possa ser determinante para alavancar o desenvolvimento nacional e, por consequência, melhorar a qualidade dos produtos e serviços públicos a serem oferecidos à sociedade.

Priorizamos, também, as auditorias coordenadas como um instrumento de fiscalização, pois se constituem numa forma de atuação que permite intensificar a parceria do TCU com os demais integrantes do sistema tribunais de contas do Brasil e, por extensão, com os órgãos de controle dos países da América Latina e do Caribe.

Além disso, as auditorias coordenadas proporcionam uma melhor qualificação dos corpos técnicos e a obtenção de diagnósticos ampliados, precisos e dotados da necessária capilaridade sobre temas socialmente relevantes nas esferas de governo federal, estadual e municipal.

No mesmo sentido, estamos intensificando nossa participação no cenário internacional, mediante a participação em eventos técnicos, o intercâmbio de informações, a realização de estudos para levantar boas práticas de governança no setor público. Isso porque, nesse ano, o Tribunal de Contas da União assumiu, pela primeira vez na história do país, a presidência da Organização Latino-Americana e do Caribe das Entidades de Fiscalização Superiores (Olacefs).

Neste artigo, apresentaremos uma visão completa sobre as auditorias coordenadas, trazendo, antes, breve abordagem sobre governança pública e algumas informações sobre a especialização no TCU, para que os leitores entendam como essas diretrizes nos podem levar ao aperfeiçoamento não somente da administração pública federal, mas também das instituições dos governos estaduais e municipais, de forma que tenhamos um avanço uniforme em prol de nosso desenvolvimento.

2 FOCO NA MELHORIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA

O Planejamento Estratégico do TCU identificou algumas diretrizes de atuação para o período de 2011 a 2015, entre as quais a melhoria da governança pública, para que o País possa vencer os gargalos que impedem o pleno desenvolvimento.

O que o Tribunal pretende é colaborar para que a administração pública seja cada vez mais capaz de utilizar determinados instrumentos que assegurem a supremacia da

vontade popular sobre o interesse dos gestores públicos ou de determinados grupos.

Governança é uma palavra de origem grega que significa dirigir. Segundo o International Federation of Accountants (2013), governança compreende os arranjos – administrativos, políticos, econômicos, sociais, ambientais, legais e outros – postos em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

No setor público, a governança compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

É importante que se saiba que a governança pública está relacionada ao objetivo de criar na administração um ambiente seguro e favorável para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em benefício da sociedade.

Melhorar a governança pública, com efeito, significa ouvir a sociedade, planejar melhor, coordenar de forma coerente, ter estruturas sólidas de controles internos e gestão de riscos e utilizar indicadores que possam ser mensurados e divulgados com total transparência, de modo que os resultados alcançados sejam amplamente conhecidos e discutidos pela sociedade.

Entendemos que com uma melhor governança pública é possível, no curto prazo, mesmo sem reformas estruturantes como a previdenciária, trabalhista, política e fiscal, fazer mais com o mesmo volume de recursos, acelerar o ritmo das obras, melhorar a qualidade do serviço prestado nos hospitais, nas escolas, na pesquisa e no meio ambiente. Esse desafio não é só do Poder Executivo, alcança os três poderes nas esferas federal, estadual e municipal e toda a sociedade brasileira e está compatível com os anseios da população, expressos nas manifestações do último mês de junho.

Ao se ocupar dos aspectos supracitados, as ações de controle externo focadas na melhoria da governança também visam a criar condições para que sejam evitadas ocorrências indesejáveis, como desvios, desperdícios de recursos ou falhas estruturais e gerenciais que fragilizam a boa e regular aplicação de recursos públicos. Buscamos, portanto, atuar no plano das causas-raízes que dão origem às mais variadas formas de problemas na gestão de recursos públicos, e não apenas no combate às consequências indesejáveis.

3 REESTRUTURAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO

O Tribunal vem sendo instado, a todo o momento, a manifestar-se acerca das mais variadas questões, dos temas mais simples aos mais complexos que podemos imaginar. Analisamos, diariamente, temas relevantes e variados como os gastos com saúde, merenda escolar, educação, segurança, obras de rodovias, ferrovias, refinarias de petróleo, hidroelétricas; bem como processos de concessões aeroportuárias e rodoviárias e de licitações de blocos para exploração de petróleo, dentre outros.

Neste contexto de demandas variadas e relevantes, o atual plano estratégico do Tribunal consigna as principais diretrizes da nossa gestão.

Dentre elas, destacamos como as mais relevantes: a transparência, as parcerias, a tempestividade e a seletividade da atuação, o desenvolvimento de pessoas e a atuação com foco na inovação e na especialização.

Assim, reestruturamos o Tribunal e priorizamos a especialização de nossas unidades técnicas, com atuação preferencial em áreas temáticas, segundo a lógica do Plano Plurianual. O objetivo dessa evolução é fazer com que as secretarias tenham identidade em sua atuação.

Na verdade, a especialização das unidades técnicas já vinha sendo construída nas últimas gestões do Tribunal, com experiências bem sucedidas em obras públicas, desestatização e pessoal. O que fizemos agora foi ampliar esse processo, criando secretarias específicas para áreas de saúde, educação, meio ambiente e outras.

Com isso, nossas unidades técnicas estão entendendo melhor as peculiaridades dos órgãos que fiscalizam. A partir do amplo conhecimento da sua área, cada secretaria especializada está sendo capaz de identificar as respectivas situações de risco e relevância e, com isso, compreender melhor os modelos e os instrumentos de governança que a cercam, atuando sobre seu aprimoramento com tempestividade.

4 PARCERIAS E ACORDOS DE COOPERAÇÃO

O Brasil é um país de grandes disparidades regionais, em todas as áreas. Essas diferenças também podem ser percebidas na atuação dos tribunais de contas estaduais e de municípios, em que alguns são muito bem estruturados e qualificados enquanto outros carecem de melhorias profundas.

Em consonância com o objetivo estratégico de fortalecer a atuação conjunta com outros órgãos de controle, estamos intensificando a aproximação do Tribunal com seus congêneres nos estados e municípios, visando ao aperfeiçoamento do sistema de controle externo.

Ao transferir conhecimentos e promover um maior intercâmbio de experiências e cooperação técnica, as ações conjuntas das Cortes de Contas expandem o alcance e a efetividade do controle em âmbito nacional.

Como exemplo dessa parceria, vale destacar os termos de cooperação assinados recentemente entre o TCU e tribunais de contas que representam 25 estados brasileiros para a realização de auditorias coordenadas na área de educação. Ressaltamos, igualmente, os acordos firmados com nove tribunais de contas da região da Amazônia Legal para auditorias coordenadas na área de meio-ambiente.

No quadrante internacional, ações intensivas vêm sendo desenvolvidas pela Olacefs para troca de informações técnicas e cooperação com vistas à implementação de projetos que

têm como foco a excelência do controle na América Latina e no Caribe.

Outro fato que merece registro é o importantíssimo acordo de cooperação que foi assinado pelo TCU com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma das organizações mais avançadas no mundo em relação à governança pública, para a realização de estudo internacional sobre o tema, e que faz parte de um grande projeto desenvolvido na atual gestão do TCU destinado ao aprimoramento da governança pública brasileira.

O trabalho tem o objetivo de facilitar a contribuição do TCU e das demais Entidades de Fiscalização Superiores dos países participantes (Estados Unidos, França, Canadá, Chile, África do Sul, Coreia do Sul, Índia, México, Polônia e Portugal) no fortalecimento da boa governança e da sólida gestão pública.

No referido estudo serão contemplados os sistemas de planejamento e orçamento público, administração financeira, controles internos, gestão de riscos, monitoramento e avaliação de políticas públicas e de prestação de contas.

Com esse recorte, pretendemos ter uma visão seletiva e sistêmica das áreas determinantes para a consolidação de uma Administração Pública estratégica, responsável, aberta e ágil, que seja efetivamente indutora do desenvolvimento nacional.

5 AUDITORIAS COORDENADAS

As auditorias coordenadas, como estão sendo operacionalizadas, proporcionam o fortalecimento de todo o sistema de tribunais de contas no país e permitem a identificação de eventuais obstáculos, que dificultam o oferecimento de serviços de melhor qualidade, e estão em sintonia com a perspectiva de traçar um diagnóstico da atuação da Administração Pública nas áreas de maior impacto para a sociedade.

Sempre tivemos em mente, também, quando buscamos priorizar as auditorias coordenadas, que pudéssemos ter, por meio de nossos trabalhos, uma visão mais ampliada sobre os grandes temas de interesse da população brasileira, como educação, saúde, meio ambiente, entre tantos outros.

O referido trabalho também tem outro objetivo que é o desenvolvimento profissional das equipes participantes. Um plano de capacitação é traçado e tem como etapa final a realização da auditoria. Os auditores podem participar de cursos presenciais e a distância. Esse plano combina o fortalecimento de capacidades e conhecimentos, tanto sobre métodos e técnicas de auditoria, como sobre o tema ou setor a ser auditado.

Outros benefícios dessas parcerias são a obtenção de dados com substancial capilaridade, a possibilidade de troca de experiências para desenvolvimento do controle externo, a ampliação da divulgação sobre a importância da atuação dos tribunais de contas e a aproximação com os poderes Legislativo e Executivo.

No âmbito nacional, por exemplo, as auditorias coordenadas permitirão a elaboração de análises globais sobre a qualidade na execução de funções de governo, como saúde e educação, áreas cujos recursos se originam dos cofres federais, estaduais e municipais.

No contexto internacional, o trabalho conjunto auxilia na construção de uma agenda comum em prol da melhoria da gestão e do desempenho da administração pública em cada país. Além disso, colabora com o diálogo e a cooperação entre as entidades nacionais e internacionais de controle externo, enfocando setores fundamentais para a promoção do bom funcionamento das economias e para o desenvolvimento do bem estar das sociedades.

O resultado final de uma auditoria coordenada pode gerar o retrato de uma política pública ou mesmo de um setor estratégico sob uma ótica regional, nacional ou internacional. A síntese dos diagnósticos consolidados em cada trabalho permite a comparação de desafios, riscos, oportunidades e melhores práticas.

Com o panorama nacional, e até internacional, que se pretende traçar sobre esses temas, o Tribunal tem condições de disponibilizar relatórios periódicos e sistematizados ao Congresso Nacional e à sociedade, instrumentalizando-os com ferramentas mais eficazes no controle institucional e social das contas públicas.

5.1 AUDITORIAS COORDENADAS REALIZADAS EM 2012/2013

Atualmente, o TCU coordena uma auditoria operacional na área ambiental em conjunto com a Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e com o Instituto Rui Barbosa (IRB), sobre o tema “Governança das Unidades de Conservação Ambiental”. Este trabalho conta com a participação dos tribunais de contas dos nove estados da Amazônia Legal.

O resultado final dessa auditoria será apresentado à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Encontra-se, também, em realização uma auditoria operacional na área de educação, sob a coordenação do TCU, com a finalidade de identificar os principais problemas que afetam o ensino médio no Brasil, e suas possíveis causas, nas três esferas de governo.

Os trabalhos desenvolvidos permitirão aos órgãos de controle envolvidos a formulação de recomendações para a correção dos problemas identificados, buscando dar maior eficácia às ações governamentais nas várias esferas de governo que combatem as respectivas causas.

A realização dessas auditorias coordenadas faz parte do esforço do TCU de avaliar as políticas públicas brasileiras e o desempenho dos programas governamentais, envolvendo todo o sistema de controle externo no Brasil.

5.1.1 Auditoria coordenada em meio ambiente

5.1.1.1 Antecedentes

Ao vislumbrar a oportunidade de desenvolver um trabalho conjunto na área ambiental que envolvesse os tribunais de contas da região Amazônica na fiscalização, o TCU prospectou uma auditoria coordenada na gestão das Unidades de Conservação (UCs) do bioma Amazônia.

Assim, surgiu a opção de se avaliar a governança das UCs na Amazônia de forma sistêmica, uma vez que a biodiversidade dos ecossistemas, da fauna e da flora suplanta os limites demarcatórios dos municípios, estados e países. Desse modo, buscou-se a realização de um trabalho pioneiro que produzisse uma avaliação sistêmica dessas áreas em todo o bioma Amazônico, nas duas esferas de governo, estadual e federal.

As unidades de conservação são territórios instituídos pelo Poder Público, sob regime especial de administração, com objetivos de conservação e limites definidos, em razão de características naturais relevantes. Essas áreas fazem parte da estratégia mundial de conservação da biodiversidade, ratificada pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) que é considerada o principal acordo ambiental multilateral, cujo objetivo é a redução significativa na perda da biodiversidade em nível global.

No Brasil, as UCs federais, estaduais e municipais ocupam quase 17% do território nacional e detêm as principais nascentes de água, jazidas minerais, madeira, látex, castanhas e outros recursos naturais de valor econômico, social e ambiental. Ademais, esses territórios concentram as principais atrações turísticas brasileiras como os Parques de Fernando de Noronha, Lençóis Maranhenses, Pantanal, Iguaçu (Cataratas), Tijuca (Cristo Redentor), entre outros. Além da beleza cênica, essas áreas são fundamentais no equilíbrio climático global e influenciam diretamente o regime de chuvas do Brasil e da América Latina, imprescindível para atividades econômicas, tal como a agricultura.

A criação e a implementação de UCs, em especial na Amazônia, contribuem para redução do desmatamento e da emissão de carbono, principal gás responsável pelo efeito estufa. Naquela região, estão 1/3 das florestas tropicais do planeta, 1/5 da disponibilidade mundial de água potável e significativa amostra da biodiversidade, boa parte desse patrimônio em UCs.

A proteção da biodiversidade é a principal finalidade das UCs. Contudo, essas áreas também possuem objetivos específicos como visitação, pesquisa, exploração sustentável de madeira, entre outros, que dependem de uma gestão eficiente para serem alcançados, o que vai além da simples criação desses territórios.

Desse modo, e tendo em vista a relevância do tema no âmbito nacional e internacional, buscou-se avaliar a governança desses territórios sob os aspectos de insumos, articulação e resultados, bem como analisar as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para gestão eficiente do patrimônio público ambiental representado pelas

UCs do bioma Amazônia.

5.1.1.2 Atividades da auditoria coordenada

Nessa linha, tratando-se de uma auditoria coordenada, o referido trabalho contou com a participação de nove tribunais de contas da região norte e dos estados do Maranhão e do Mato Grosso. Ademais, a auditoria ocorreu na modalidade Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) com a participação de sete Secex (unidades regionais do TCU) para a análise do objeto da auditoria.

Além da realização da fiscalização conjunta, percebeu-se também a possibilidade de proporcionar ações de capacitação em auditoria operacional para as equipes envolvidas. Destarte, houve a necessidade de encontros técnicos presenciais. Assim realizou-se Workshop de capacitação em abril de 2013 no Instituto Serzedello Corrêa (ISC), escola corporativa do TCU, com o objetivo de capacitar os 35 auditores que iriam a campo realizar a fiscalização.

Para a realização de um trabalho coordenado era imprescindível o nivelamento de conceitos e o estabelecimento de estratégias para possibilitar a padronização dos dados, manter a comparabilidade e a posterior consolidação das informações. Portanto, durante o Workshop foram ministradas aulas de auditoria operacional, palestras temáticas e discutidos a matriz de planejamento e demais papéis de trabalho.

5.1.1.3 Objetivo e escopo da auditoria

O propósito da fiscalização foi avaliar se existem as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as Unidades de Conservação atinjam os objetivos para os quais foram criadas, bem como identificar oportunidades de melhoria e boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão dessas áreas protegidas.

Desenvolveu-se, portanto, um trabalho conjunto que teve como escopo a avaliação de 247 UCs, entre unidades federais e estaduais, o que permitiu produzir um diagnóstico pioneiro e uma análise sistêmica dessa região que ocupa 1,1 milhões de km², um território equivalente às áreas da França e da Espanha.

5.1.1.4 Método

A ausência de uma metodologia que permitisse às instituições de controle avaliar e monitorar a implementação e gestão das unidades de conservação demandou da equipe de auditoria a elaboração de ferramenta com esse propósito. Portanto, pensou-se num instrumento que analisasse diferentes dimensões relativas à gestão das UCs, à articulação entre os atores envolvidos na governança de áreas protegidas e ao alcance dos resultados para a proteção do patrimônio natural e para a promoção do desenvolvimento socioambiental.

Assim, criou-se o Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa),

instrumento que permite o monitoramento da evolução da gestão dessas áreas por órgãos de controle, pelas entidades gestoras, por organizações não governamentais, por doadores internacionais e pela sociedade, aumentando, dessa maneira, o controle social (accountability) e fortalecendo a governança do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

O Indimapa é um instrumento georreferenciado de avaliação, comunicação e monitoramento, visualizado por meio de um mapa do bioma amazônico brasileiro. Essa ferramenta foi elaborada a partir de índices e indicadores de implementação e de gestão das 247 UCs federais e estaduais avaliadas. Dessa maneira, dela se extraem dados individualizados e consolidados da gestão das unidades de conservação. A avaliação é composta por catorze indicadores relativos à implementação e à gestão aplicáveis a cada UC, os quais analisam aspectos sobre resultados, articulação e insumos.

Depois de desenvolvida e testada nesse projeto, a metodologia será apresentada a outras entidades fiscalizadoras no âmbito regional, na Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (Comtema), grupo de trabalho em auditoria ambiental da Organização Latinoamericana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) e no âmbito global, no Working Group on Environmental Auditing (WGEA), grupo de trabalho em auditoria ambiental da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), quando poderá ser aprimorada. Assim, a auditoria foi pensada de forma a estender a metodologia utilizada na etapa nacional para ser usada em auditoria internacional a ser coordenada pela EFS Paraguai, em 2014.

A realização de uma fiscalização desse porte só foi possível porque houve uma parceria efetiva entre a equipe coordenadora, as regionais do TCU e os TCEs, uma vez que o trabalho coordenado requereu a interação e o envolvimento maciço de todos os atores para otimizar o resultado da auditoria. Desse modo, vale registrar o comprometimento e o espírito colaborativo de todos no decorrer da fiscalização.

5.1.1.5 Resultados

As auditorias coordenadas são importante meio de intercâmbio de experiências e conhecimentos, o que fomenta uma maior integração entre órgãos de controle e possibilita uma rede de planejamento de futuras atividades, como o monitoramento da auditoria nas UCs da Amazônia e a utilização da metodologia de avaliação em outros biomas do Brasil e de outros países. Ademais, estabelece-se um canal para que sejam realizados novos trabalhos integrados.

Por último, deve ser destacado que o julgamento da auditoria das UCs na Amazônia Brasileira está previsto para o final de novembro de 2013. Em seguida, será realizado o evento de divulgação intitulado “Diálogo Público: A governança das unidades de conservação no bioma Amazônia”, oportunidade em que serão debatidos os resultados alcançados na auditoria, bem como discutidas as estratégias de ação com atores e com outras áreas do governo interessados no tema.

5.1.2 Auditoria coordenada em educação

5.1.2.1 Antecedentes

1. Em 2012, os tribunais de contas brasileiros reunidos no “III Encontro Nacional dos Tribunais de Contas” aprovaram a “Declaração de Campo Grande/MS”, contendo o compromisso de realizar auditorias coordenadas juntamente com o TCU, com foco em temas de relevante interesse nacional com grande impacto à sociedade, priorizando-se inicialmente as áreas de educação e saúde.
2. Considerando as diretrizes contidas nessa declaração, os conselheiros presidentes de 32 tribunais de contas brasileiros assinaram, em 2013, em conjunto com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e com o Instituto Rui Barbosa (IRB), acordo de cooperação técnica para a realização de auditoria operacional, sob a forma coordenada, na área de educação e com foco no ensino médio.
3. Os trabalhos envolveram 28 tribunais de contas nacionais e foram desenvolvidos em 500 escolas do país, com o envolvimento de 90 auditores, sendo considerada a maior auditoria coordenada em curso no mundo.

5.1.2.2 Atividades da auditoria coordenada

4. Conforme estabelecido no plano de trabalho do acordo de cooperação técnica, a articulação institucional das atividades da auditoria coube à Atricon, ao TCU e ao Instituto Rui Barbosa (IRB). A coordenação das equipes de auditoria dos tribunais de contas ficou sob a responsabilidade do IRB, por intermédio do Grupo Temático de Auditoria Operacional (GAO).
5. O plano de trabalho previu ainda a elaboração de relatórios independentes de cada tribunal e de um sumário executivo consolidado ao final dos trabalhos. Assim, a auditoria coordenada pode ser dividida em três partes: (i) relatório da Equipe do TCU, que aborda os aspectos sistêmicos nacionais e a atuação do MEC, (ii) relatórios independentes dos TCEs e TCMs, que abordam os aspectos regionais da política de ensino médio; e (iii) consolidação de todos os trabalhos.

5.1.2.3 Objetivo e escopo da auditoria

6. O objetivo geral da auditoria coordenada foi identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar suas causas.
7. Nesse sentido, foram definidas as seguintes questões de auditoria obrigatórias, a serem respondidas por todos os tribunais participantes:
8. a) a primeira, sobre gestão escolar, incluiu a função planejamento das escolas, a

participação dos conselhos escolares e o trabalho de supervisão escolar a cargo das secretarias;

9. b) a segunda, versou sobre a infraestrutura das escolas, com foco na aferição do estado de conservação da escola e seus equipamentos, em complementação às informações constantes do censo escolar.

5.1.2.4 Método

10. A auditoria foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional, bem como em aderência aos padrões internacionais de auditoria operacional da International Standards of Supreme Audit Institutions (Intosai) – ISSAI 3000 e 3100).
11. Para a obtenção e análise dos dados e informações, foram realizadas revisões bibliográficas, entrevistas semiestruturadas com gestores de secretarias do Ministério da Educação e Cultura (MEC), (Secretaria de Educação Básica (SEB) e Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE). Além disso, foram realizadas reuniões técnicas com especialistas na área de educação, com representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e com representantes de organizações não governamentais com atuação na área de educação (Movimento Todos pela Educação, Instituto Unibanco, Fundação Lemann e Campanha Nacional pelo Direito à Educação).
12. Nas visitas realizadas, merece destaque o Centro de Ensino Médio Augustinho Brandão, em Cocal dos Alves/PI, a 260 km de Teresina. A escola foi escolhida pelo desempenho destacado de seus alunos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), em vestibulares e em olimpíadas brasileiras de matemática e física das escolas públicas. Na oportunidade, fizemos questão de estar ao lado da equipe de auditoria. Acompanharam-nos, também, diversas autoridades locais.
13. Como ensinamentos colhidos dessa visita pudemos concluir, em síntese, que os resultados alcançados pela escola devem-se, em grande parte, a uma infraestrutura adequada, gestão escolar eficiente, apoio da comunidade e, sobretudo, ao comprometimento do diretor e dos professores com o aprendizado dos alunos.
14. Em complemento, foram realizadas duas visitas exploratórias aos sistemas de ensino público dos estados de Alagoas e Minas Gerais, que têm indicadores educacionais bastante diversos, com o objetivo de conhecer o funcionamento das principais unidades da rede (secretaria de educação e escolas). Nesses estados foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes das secretarias estaduais de educação, com diretores de escolas de ensino médio, e com equipes de auditoria dos tribunais de

contas estaduais. Também foi realizada visita a uma escola de ensino médio na cidade de Valparaíso de Goiás (GO) para testar instrumento de coleta de dados com o diretor da escola.

15. Diversas técnicas de diagnósticos de auditoria foram empregadas, especialmente na fase de planejamento dos trabalhos, com destaque para o Diagrama de Ishikawa, a matriz SWOT e o Diagrama de Verificação de Riscos (DVR). Além disso, foram realizados painéis de referência (um na fase de planejamento e outro para discutir os achados da auditoria), em que estiveram presentes representantes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Controladoria Geral da União (CGU), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e do Instituto Unibanco.

5.1.2.5 Resultados

As conclusões da auditoria coordenada ainda se revestem de caráter preliminar e serão apresentadas em breve ao Plenário do TCU.

Posteriormente serão publicadas em forma de sumário executivo que deverá apresentar os dados de cada ente federativo, além de mostrar os achados, as conclusões e possíveis recomendações aos órgãos responsáveis para o aperfeiçoamento do ensino médio no Brasil.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo contempla o cenário de atuação do TCU e dos demais tribunais de contas brasileiros e demonstra a importância das auditorias coordenadas como instrumento de trabalho, de qualificação e de integração.

Demonstra, ainda, que as auditorias coordenadas são instrumentos de sucesso na fiscalização de áreas temáticas relevantes e estão inseridas numa dimensão maior de controle externo, estabelecida no nosso planejamento estratégico, em que estão elencadas as principais diretrizes de atuação do TCU, com o intuito de contribuir para a melhoria da governança pública.

Trata-se de um modelo de aprendizado por impacto, que combina ações para a capacitação metodológica em fiscalização com um estudo mais aprofundado do tema específico e a consequente formulação de diagnósticos precisos e isentos sobre temas que representam grandes desafios regionais e mundiais.

Por fim, entendemos oportuno esclarecer que em virtude da necessidade de obedecer aos ritos formais para os trabalhos da espécie, que impõem a submissão prévia dos resultados ao Plenário da Casa, o que ocorrerá em breve, há impedimento regimental de apresentá-los nesse momento. Logo que possível, será dada ampla divulgação das informações constantes nas experiências relatadas que, com certeza, vão agregar valor e qualidade às políticas públicas avaliadas e às complexas atividades de fiscalização, além de ampliar consideravelmente a cooperação entre os órgãos responsáveis pelo controle externo no Brasil e no Mundo.

New approaches in government auditing: thematic coordinated audits

ABSTRACT

This article addresses thematic coordinated audits, using an approach that intends to show it is an innovative audit tool that, alongside specialization of technical units, cooperation between regional and international government audit institutions, and focus on improvement of public governance, outlines the main guidelines of the Federal Court of Accounts of Brazil (TCU). The main purpose is to contribute to the improvement of Public Administration in benefit of society. Thus, the article shows that creating collaboration networks by making use of coordinated audits is an adequate and efficient resource in overseeing public policies in a country like Brazil.

Keywords: Coordinated audits. Governance. Specialization. Cooperation - methodology. Diagnostics.

REFERÊNCIAS

AUSTRÁLIA. Cadbury Committee. **Report f the committee on the financial aspects of corporate governance**. London, 1992. Disponível em: <<http://www.ags.gov.au>>. Acesso em: 25 out. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/Manual_ANOP_internet_portugu%C3%AAs.pdf>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. **Normas de auditoria do Tribunal de Contas da União** (Revisão de Junho de 2011), Anexo da Portaria-TCU nº 280, de 8 de dezembro de 2010 (alterada pela Portaria-TCU nº 168, de 30 de junho de 2011). Brasília: TCU, 2011. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. **Planejamento estratégico do Tribunal de Contas da União**: abrangendo o período de 2011 a 2015. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/planejamento2011/pet.pdf>. Acesso em: 24 out. 2013.

_____. **Referencial básico de governança**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2624038.PDF>>. Acesso em: 24 out. 2013.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Governance in the public sector**: a governing body perspective international public sector study. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2013.

INTERNATIONAL STANDARDS OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <<http://www.intosai.org/about-us/issai.html>>. Acesso em: 24 out. 2013.