

Fiscalização operacional: um controle externo otimizado

Alcindo Amorim Belo

Aos meus pais, Helena e Williams, pelo apoio de sempre.

Ao Prof. João Maurício Adeodato e advogado Marcus Mello.

Sumário: 1. Introdução. 2. Considerações Gerais. 2.1. Conceituação Correlata. 2.2. Fiscalização Operacional nos Escopos das Auditorias. 2.4. Análise da Gestão. 3. Considerações Finais

Autor: Alcindo A. Amorim B. Belo, Auditor das Contas Públicas do TCE/PE - Mat. 1003; Graduação: Administração UFPE; Pós-Graduação: FCAP/UPE – Gestão Pública e Controle Externo; Graduação: Estudante de Direito UFPE.

1. INTRODUÇÃO

A Carta Magna de 1998, artigos 70 e 71, atribuiu ao Controle Externo a tarefa de mensurar a gestão nas administrações públicas por meio da fiscalização operacional. Tal procedimento permite aos Tribunais de Contas defenderem os interesses prementes dos cidadãos na medida em que analisa o desempenho do Estado e indica alternativas de melhorias. Assim, pode-se observar a efetividade do Estado: se os entes estatais usam de modo adequado os recursos disponíveis de forma econômica, com uma seleção precisa de material e pessoas, a eficiência, e se consegue atingir um objetivo proposto e atender a uma necessidade da população, alavancando a qualidade de vida, a eficácia.

Vale salientar que nos países com instituições desenvolvidas da América do Norte e União Européia, notadamente na Inglaterra, Alemanha, Bélgica e Estados Unidos, os órgãos de Controle Externo realizam auditorias operacionais também sobre os programas de governo ainda na fase de planejamento, para evitar que ações sem efetividade venham a ser implementadas.

No Brasil, porém, o Controle Externo, em decorrência das muitas atribuições a ele estatuídas, obser-

vou pouco o aspecto da gestão de áreas estratégicas, tanto no âmbito federal, quanto no estadual e municipal. O ordenamento jurídico brasileiro, advindo de um país de dimensões continentais com 27 estados federados e mais de 5 mil municípios, é complexo e requer um grande esforço dos órgãos de fiscalização para exercerem atividades de controle. Além disso, a edição da Lei Federal n.º 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, ampliou o poder de fiscalização das Cortes de Contas e, por conseguinte, também suas tarefas, sem, contudo, permitir um aumento nas despesas desses órgãos.

Não obstante, a edição da Emenda Constitucional n.º 19/98 reforçou a necessidade de uma gestão pública com qualidade, ao inserir a eficiência entre os princípios da Administração Pública, constantes no artigo 37 da Carta Magna. O legislador deixou claro que programas e projetos dos entes da Federação e das entidades que os compõem nas três esferas de Poder: Judiciário, Legislativo e Executivo, devem utilizar com precisão recursos humanos e materiais na busca da melhoria das condições de vida da população e observar se há uma aplicação econômica dos recursos públicos.

Ações da Administração Pública podem ser con-

dizentes com os princípios preceituados no artigo 37 da Constituição Federal para a Administração Pública: legal, moral, impessoal e público, mas podem não atender aos princípios da eficácia, economicidade e eficiência por não aperfeiçoarem as condições de vida da população.

Diante desse contexto, torna-se relevante definir estratégias para as atividades de controle, elegendo os aspectos mais importantes a serem analisados e utilizando sempre nos exames o princípio da amostragem. No âmbito dos órgãos de Controle Externo, realizando-se a observância da gestão de forma contínua sobre entes que integram as administrações públicas, os tribunais de contas assumirão um acréscimo nas suas atividades, contudo é importante notar as crescentes demandas da sociedade sobre os Tribunais de Contas no sentido de se obter respostas imediatas e eficazes, quando há graves problemas assolando o cotidiano da população, degenerando as condições de vida.

2. CONSIDERAÇÕES GERAIS

2.1. Conceituação Correlata

Vale observar as definições, a seguir dispostas, estipuladas por órgãos de controle nacionais e estrangeiros sobre conceitos pertinentes à análise de desempenho.

- Instituto Americano de Contadores Públicos Registrados — AICPA:

“Auditoria Operacional é uma revisão sistemática das atividades de uma organização ou de um segmento em relação aos objetivos específicos, para: avaliar desempenho; identificar oportunidades com vistas à melhoria; e desenvolver recomendações, para melhorar ou promover o desempenho.”

- Conselho Federal de Economia – Resolução n.º 162/95:

“A Auditoria Operacional atua nas áreas inter-relacionadas das entidades ou empresa, avaliando a eficácia dos seus resultados em relação aos recursos materiais, humanos e tecnológicos disponíveis, bem como a economicidade e eficiência dos controles internos existentes para a gestão dos recursos públicos ou privados.”

- Tribunal de Contas da União — TCU:

“Auditoria Operacional é o exame objetivo, sistemático e profissional das operações, identificando e revisando, profundamente, as áreas consideradas críticas, e realizado com a finalidade de: verificá-las e revisá-las; estabelecer e aumentar o grau de eficiência, eficácia e economia de seu planejamento, organização, direção e controle interno; informar sobre as constatações significativas resultantes, apresentando comentários, conclusões e recomendações para melhoria; e determinar o cumprimento das disposições legais relacionadas às impropriedades constatadas.”

- Government Audit Office (GAO), dos EUA:

“Auditoria Operacional é um exame objetivo e sistemático de evidências, com o propósito de fornecer uma avaliação independente do desempenho de uma organização, programa, atividade ou função governamental, de maneira a fornecer informações que aperfeiçoem a responsabilização dos agentes públicos e facilitem a tomada de decisão por parte dos agentes com responsabilidade de supervisionar ou iniciar ações corretivas.”

- Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário

“A visão sistêmica da auditoria operacional estimula a consideração pelo todo, representado pela empresa, e repugna o conceito estreito do mero cumprimento de formalidades e enquadramentos legais. O atributo de co-responsabilidade pelos resultados da empresa, exige do Controle Externo a abrangência da visão sistêmica. A Auditoria Operacional é voltada basicamente para o desempenho, daí sua denominação também de Auditoria de Desempenho. Como requisitos da Auditoria Operacional incluem-se o planejamento adequado, a seleção das áreas, setores ou atividades a serem examinados, a escolha correta dos indicadores que são formas de representação quantificável de características.”

- A Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores - INTOSAI -, *apud* Lima *et alii* (1998, p. 57), apresenta as seguintes definições para economia, eficiência e eficácia:

“Economia: é a ação que consiste em reduzir ao mínimo o custo dos recursos empregados em uma ati-

vidade sem deixar de considerar a devida qualidade; Eficiência: representa a relação entre produto, em termos de bens, serviços e outros resultados e os recursos utilizados para produzi-los; Eficácia: é o grau com que os objetivos são alcançados e a relação entre os resultados desejados e os resultados reais de determinada atividade”.

- Secretaria da Fazenda do Rio de Janeiro

“Auditoria operacional é a direcionada para a avaliação da eficiência e eficácia dos resultados em relação aos recursos materiais e humanos disponíveis. Sua filosofia de abordagem é de assessorar a administração no desempenho efetivo de suas funções e responsabilidades, avaliando se o Órgão está atingindo os objetivos organizacionais e gerenciais com eficiência, eficácia e economia na obtenção e utilização dos recursos (materiais, humanos, financeiros e tecnológicos), bem como em observância às leis e regulamentos aplicáveis e com a devida segurança. Este tipo de auditoria abrange a verificação da existência de recursos ociosos ou insuficientemente empregados e da eficácia da gestão através da apuração dos custos dos serviços.”

2.2. FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL NOS ESCOPOS DAS AUDITORIAS

Os tribunais de contas possuem uma vantagem em detrimento de outras instituições de fiscalização do Estado: a amplitude do objeto a ser investigado. Podem ser observados fatos na receita e na despesa do Poder Executivo referentes à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, assim como dos Poderes Legislativos e Judiciário. Evidente que esse escopo traz problemas quanto à capacidade de fiscalizar todas as nuances da Administração Pública, contudo, utilizando-se adequadamente o método da amostragem, essa amplitude deve ser abordada como uma oportunidade de fortalecer as instituições de Controle Externo através de trabalhos efetuados com qualidade para que se proteja o interesse público e conquiste o respeito dos cidadãos.

A mensuração de economia, da eficácia e da eficiência pressupõe a existência de padrões de comparação advindos de outras entidades similares ou de padrões de excelência estipulados para cada área, quer no País ou no exterior, desde que se considerem as

características peculiares da região que é objeto de estudo no Brasil. A fim de se proceder a uma mensuração das atividades do Estado, necessita-se de um estudo preliminar para se conhecer os detalhes de cada setor e definir os indicadores que balizarão os exames.

As primeiras análises sobre um setor, por não terem ocorrido auditorias sobre uma certa atividade do Estado, deverão trazer maiores dificuldades para sua realização, mas, posteriormente, com a agregação de novos conhecimentos, as demais fiscalizações deverão ser efetuadas com maior celeridade.

Analisar o desempenho não significa excluir demais princípios nos exames a serem efetuados, todos estão intrinsecamente interligados, os fluxos de procedimentos e a relação custo-benefício de cada objetivo e programa dos poderes do Estado deverão ser abordados sobre os aspectos da moralidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, pois há de se efetuar licitações, e todas as fases das despesas previstas: empenhamento, liquidação e pagamento. O importante é a mudança de paradigma, focar os cidadãos e suas primordiais demandas. Deve-se analisar se os gastos com recursos advindos da sociedade repercutem na solução de uma carência ou problema existente e se foram utilizados recursos materiais, tecnológicos e humanos de forma racional e econômica.

2.3. Análise da Gestão

Pode-se inferir que a auditoria operacional constitui um procedimento de Controle Externo para fiscalizar o desempenho do Estado no sentido de mensurar não apenas os meios e os resultados alcançados, mas também se uma atividade foi realizada de forma econômica. Uma atividade estatal de fato eficiente e eficaz, além de atender a uma demanda da sociedade, utilizando adequadamente os recursos disponíveis, realiza despesas abaixo ou dentro dos preços de mercado.

De outra parte, representa a eficiência, princípio universal de administração, um conjunto de técnicas e recursos, materiais, tecnológicos e humanos, mais adequados que se alocam de modo econômico para se atingir determinado objetivo. Assim como a eficácia, a obtenção de um resultado, dentro dos parâme-

tros almejados. A efetividade constitui uma ação que atenda realmente a uma demanda da sociedade, por meio de um preciso uso dos recursos disponíveis, repercutindo na solução de um problema ou no aperfeiçoamento de uma atividade.

Num estágio avançado de controle, as Cortes de Contas poderão analisar previamente as atividades do Estado. Na proporção que acumularem conhecimento sobre determinados setores, poderão averiguar as propostas de ações sobre essas áreas, analisando as possibilidades de erros nas premissas que fundamentaram os planos e também se as medidas propostas haverão de suprir uma demanda.

A objetividade comum a muitas fiscalizações quando se analisam as contas públicas sob o espectro do princípio da legalidade, não se alcança num primeiro momento sob a ótica do princípio da eficiência e eficácia. Para efetuar as auditorias de gestão, as entidades de Controle Externo não poderão se ater unicamente às metas delineadas no Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual. Há aspectos que esses instrumentos não contemplam e será necessário buscar informações em diversas instituições públicas e privadas para se conhecer um assunto, a fim de que técnicos das Cortes de Contas analisem os problemas existentes na sociedade, definam parâmetros e estudem as soluções indicadas pela Administração Pública, explicitadas nessas Leis e os efeitos efetivos da ação estatal.

Setores, a exemplo da saúde, educação e segurança, que formam a base de qualquer sociedade desenvolvida, estão em situação precária na maior parte do País, e, caso o controle externo continue a enfatizar análises “legalistas”, não se contribuirá de forma contundente para mudar e melhorar a sociedade.

No campo da educação, por exemplo, há um significativo avanço para se erradicar o analfabetismo, porém a qualidade do ensino continua baixa, as instalações, precárias, os docentes, mal remunerados, entre outras deficiências que resultam na formação inadequada dos cidadãos. Na medida em que os agentes econômicos demandam progressivamente capacitação na oferta de mão-de-obra, o baixo nível educacional inviabiliza investimentos e descarta a possibilidade de ascensão social de uma parcela significativa da população, que não tem acesso à rede privada de en-

sino. A educação gera um ciclo virtuoso na sociedade, propiciando que o cidadão, os governos e empresas se beneficiem mutuamente: o indivíduo com qualificação exige um aprimoramento permanente das instituições públicas e privadas, obtém renda e movimenta a economia, as empresas expandem o faturamento, o Estado arrecada mais tributos e pode investir adequadamente no ensino público e formar outros cidadãos capacitados, e assim sucessivamente.

No caso da área de segurança, um grupo de policiais pode até estar equipado com o aparato necessário: coletes, pistolas automáticas, viaturas, entre outros, mas se os policiais estiverem mal treinados e não houver um estudo prévio dos modos de operação, rastreamento e identificação dos criminosos, por exemplo, é provável que permaneçam altos índices de criminalidade. Além disso, estudos indicam que a insegurança reprime investimentos internos e externos, componentes essenciais para o desenvolvimento econômico. Não obstante, parte relevante do Produto Interno Bruto nacional é gasta para resguardar pessoas e empresas, recursos que deveriam ser direcionados para o setor produtivo.

Há ainda outros não menos graves problemas, entre muitos, que podem ser citados como exemplos: exploração política e financeira do fenômeno climático da seca do Nordeste e ausência de medidas para superar efetivamente esse fato, atuação deficiente na área da saúde, déficit habitacional, saneamento insuficiente, priorização do transporte rodoviário, quando, para um país de dimensões continentais, indica-se o ferroviário como o que deveria prevalecer por ofertar maior segurança e economia, entre outras questões.

É importante perceber que o aperfeiçoamento de um ou vários setores básicos repercute de maneira positiva numa sociedade, em razão das inter-relações existentes. Várias experiências evidenciam que se a infra-estrutura de determinado local é adequada, com saneamento e moradia, bem como o nível de ensino ofertado pelo Estado consegue formar cidadãos capazes de se fazerem por si mesmos, os índices de criminalidade caem, melhora-se o nível geral da saúde da população e aumentam-se as chances dos cidadãos almejarem um futuro diferente do vivido em precárias condições de existência.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se há graves problemas assolando a sociedade, infringindo direitos individuais e coletivos considerados como *cláusulas pétreas* da Constituição Federal e como um dever do Estado propiciar à sociedade tais direitos, será necessário enaltecer a fiscalização operacional nos exames dos Tribunais de Contas para fiscalizar o Estado no sentido de que esse atenda às legítimas demandas dos cidadãos e as Cortes de Contas cumpram as missões de controle externo preceituadas nas Constituições Estaduais e Constituição Federal.

Ressalta-se que essas auditorias serão tão mais eficazes quanto forem realizadas próximas do momento da realização das atividades do Estado e até mesmo antes, haja vista o Controle Externo poder intervir no momento oportuno para sanar uma irregularidade e sugerir procedimentos mais aperfeiçoados de gestão.

Por conseguinte, no que se refere à análise da gestão, a Constituição não propôs a redução da análise legalista em detrimento da operacional, o que seria motivo de comemoração para criminosos e ordenadores de despesas corruptos que auferem ilícitas vantagens do Estado, fato comum desde as primeiras civilizações que precisa ser combatido com veemência. Trata-se, isto sim, de otimizar as atribuições constitucionais do Controle Externo, até porque, sendo o princípio da eficiência um preceito constitucional, pode-se deduzir que uma gestão ineficiente desrespeita a Lei máxima da Nação, ferindo também o princípio da legalidade. As análises precisam ocorrer de forma

permanente e dentro de uma perspectiva sistêmica, uma não exclui a outra, ambas se complementam e são um dever do Controle Externo realizá-las.

Salienta-se, ainda, que a fiscalização operacional dos Tribunais de Contas não se confundirá com uma intromissão no poder discricionário dos administradores públicos ou na autonomia de cada Poder. As iniciativas que cabem a cada um desses Poderes serão prerrogativas constitucionais sempre consideradas. Apenas serão propostas possíveis correções quando determinados projetos ou atividades governamentais mostrarem-se inadequados para atender a uma demanda da sociedade, portanto ineficientes, onde se enquadra a competência do Controle Externo de analisar a questão e indicar alternativas para o Estado melhorar as condições de vida dos cidadãos.

BIBLIOGRAFIA

Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 de 5 de outubro de 1988. Atualizada até julho de 1998, Editora Litoral, 1ª. Edição.

Paulo Soares Bugarin, *Princípio Constitucional da Eficiência - Um enfoque doutrinário multidisciplinar*, Revista do TCU, V. 32, jan/mar 2001.

Robertto Sérgio Nascimento, *Auditoria Financeira versus Auditoria Operacional: Uma Ampliação do Escopo da Auditoria Tradicional*, Revista do TCU, v.32, abr/jun 2001.

Júlio Jacobo Waiselfisz, *Quanto Custa a Violência?*, Jornal do Commercio, 27/9/2001.