

PROCESSO TC Nº 201513-4

ORIGEM: PRORURAL
TIPO: AUDITORIA ESPECIAL – Exercício 2001
INTERESSADO: Unitec-PRORURAL
BRENDA BRAGA
RELATOR: CONSELHEIRO SEVERINO OTÁVIO

RELATÓRIO

Os autos em análise versam sobre Auditoria Especial formalizada em virtude dos resultados dos trabalhos realizados no PRORURAL, trabalhos esses decorrentes da execução do projeto piloto de desenvolvimento de Auditoria de Natureza Operacional por este Tribunal. Importante ressaltar que se trata da primeira auditoria operacional realizada pelo corpo técnico desta Casa.

Este trabalho tem por escopo contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais brasileiras e da utilização dos recursos públicos por meio da implementação de recomendações decorrentes das auditorias de natureza operacional conduzidas pelo TCE.

A auditoria foi realizada pelo Departamento de Controle Estadual, culminando na elaboração do Relatório Preliminar de fls. 2/35 e seus anexos, da lavra dos Técnicos João Antônio Robalinho Ferraz e Clarissa Cabral D. de Barros.

A Coordenadora-Geral da Unitec-PRORURAL, Sra. Brenda Braga, foi notificada para apresentar cronograma itemizado para implementação das recomendações contidas no ponto 7.1 daquele Relatório Preliminar, ou justificativas pela sua não adoção, tendo encaminhando comentários presentes às fls. 78/91 dos autos.

Vieram-me os autos conclusos.
É o Relatório.

VOTO

Vale destacar, nesta oportunidade, o excelente trabalho produzido pela equipe de auditoria no qual foram apontados os aspectos a serem melhorados, bem

como sugeridas recomendações que demonstraram o cuidado e o empenho da equipe em fazer uma avaliação criteriosa dos problemas apresentados pela entidade auditada.

Antes de adentrar o mérito do processo, é mister fazer algumas considerações acerca da Auditoria de Natureza Operacional, tendo em vista tratar-se do primeiro processo concluso nesta Corte de Contas.

Atualmente, o Estado passa por uma reformulação de conceitos, ideologias e perspectivas, culminando em um processo político de democratização social. Como podemos acompanhar pela mídia, jornais e demais veículos de comunicação, essa reformulação traz, como consequência, novas atribuições ao Estado requerendo a modernização das instituições, de forma que este possa corresponder aos interesses da sociedade que o compõe.

O processo permanente de mutação do Estado exige uma complexa transformação de sua máquina administrativa, de seus aparelhos burocráticos, o que resulta em deflagrar, também, um processo de ajustamento dos Tribunais de Contas, para considerar os novos requerimentos do controle da eficácia da máquina administrativa estatal.

Neste contexto, a auditoria tradicional por si só não atinge as novas exigências, uma vez que, normalmente, é uma atividade voltada para o “controle financeiro”, a qual leva em conta, preponderantemente, os aspectos técnicos-contábeis que fundamentam a sua realização, e, que pela própria natureza, não considera o conteúdo sócio-político intrínseco às ações estatais.

A partir das novas posturas assumidas pela Constituição de 1998, o foco de exame da auditoria, embora englobe os aspectos financeiros e legais, passou a considerar, também na avaliação, os critérios de eco-

nomia, eficiência e eficácia das ações administrativas e dos resultados das operações realizadas em relação aos objetivos pretendidos.

O exame desses novos critérios é que se consubstancia na auditoria operacional, cuja abrangência envolve outros aspectos, além daqueles examinados pela auditoria tradicional (análise de relatórios, contas e balanços de determinado período, verifica o cumprimento da legalidade, o funcionamento dos controles internos).

A implementação das duas formas de auditoria (tradicional e operacional) resulta na auditoria integrada ou abrangente, e é o modelo adotado pela Constituição Federal, quando prevê auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (art. 70).

Assim, na auditoria operacional, é dado ênfase aos critérios de eficiência, eficácia e economicidade, que se constituem nas principais medidas de que se dispõe para avaliar uma administração, principalmente quando se sabe que os recursos são, quase sempre, escassos.

É preciso que os Tribunais de Contas modernizem seus controles, caso contrário sua atividade será meramente burocrática e não de fiscalização, como prescreve a Constituição Federal. E, para que haja o cumprimento das atribuições constitucionais, é preciso que a auditoria tenda ao aperfeiçoamento das instituições administrativas, tendo em conta sua melhor produtividade.

Destarte, analisando a questão sob a ótica legal das atribuições do Tribunal de Contas, a Auditoria de Natureza Operacional está incluída dentre os novos grupos de trabalho desenvolvidos com vistas ao desempenho maior da função do Tribunal de Contas. Atribuições estas que transcendem ao controle da legalidade, e visam, também, a uma melhoria do desempenho de órgãos estatais, voltando-se ao exame das ações governamentais quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia.

A auditoria operacional é, ainda, exercício de uma das competências deste Tribunal de Contas, estabelecida no artigo 1º, inciso II, de nossa Lei Orgânica:

“Exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos Poderes Estadual e Municipal, como também das demais entidades referidas no inciso anterior”.

Ressalto a importância do presente processo, pioneiro nesta Corte, em virtude da repercussão que au-

ditorias desta natureza trazem ao desempenho das funções do Tribunal de Contas sob essa nova ótica, de igual importância à de verificação de ilegalidades e julgamento *a posteriori* de contas do administrador público.

A auditoria operacional é concomitante, verificando deficiências no controle interno e gerência do administrador; recomendando a implantação de controles e melhoramentos no desempenho de suas competências. Tudo isso envolvendo o trabalho colaborador da entidade e de seus gestores.

Vislumbro, ainda, a necessidade de que processos desta natureza estejam devidamente regulamentados por este Tribunal.

Ressalto, ainda, que a decisão do presente processo não imputará débito ou multa ao gestor, pois não se verificam os danos causados pelas falhas encontradas. Anseia-se que, enviando-se as recomendações ao órgão auditado, a partir dos cronogramas apresentados pelo gestor, o mesmo as implemente, evitando-se futuros prejuízos ao bem público, estando este sujeito a fiscalização por este Tribunal.

O presente processo refere-se à Auditoria realizada no programa – Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR, devido à sua importância social bem como à verificação de deficiências na concessão e liberação dos recursos. A entidade executora do programa é a Unitec-PRORURAL, os trabalhos foram realizados com a colaboração do ente auditado, de forma que, para execução da auditoria, os auditores contaram com a colaboração de Gerentes e Assessores da entidade (fls. 10).

O objetivo geral do programa é a promoção do desenvolvimento sustentável dos municípios e das comunidades rurais pernambucanas.

Foram analisadas três áreas específicas: critérios para a seleção de municípios e concessão de recursos; Sistema de Informação e Monitoramento – MIS; e, o processo de tramitação dos subprojetos.

Os principais achados, conclusões, recomendações e benefícios esperados podem ser sumariados em:

1. Utilização de índices de difícil mensuração, além de serem em grande número, impossibilitando a adoção de critério único para as seleções.

Considera a equipe de auditoria que os recursos devem ser concedidos aos municípios na razão inver-

sa do IDH-M (Índice Municipal de Desenvolvimento Humano) e na razão direta da sua população rural, uma vez que não faz sentido um projeto de combate à pobreza que não priorize as regiões mais pobres, nem um projeto que visa à melhoria da qualidade de vida da população rural que destine recursos para regiões onde a população rural seja inexistente.

Recomenda ainda o Relatório Preliminar a adoção de controle de concessões de modo que seja possível o acompanhamento das liberações para cada município de acordo com os critérios previamente estabelecidos.

A coordenação da Unitec-PRORURAL, em resposta, afirma que a partir do calendário de 2003, que começa a ser implementado em abril, será adotada nova estratégia de distribuição dos recursos, previamente acordado na missão do BIRD de avaliação do PCPR II. E quanto à adoção de controle da liberação, as responsabilidades foram distribuídas na forma da proposta presente às fls. 82.

Dessa forma, todas as recomendações deste ponto foram acatadas pela entidade. Sendo necessário um monitoramento durante a execução com vistas a verificar se as distorções inicialmente apontadas foram suprimidas pelas medidas adotadas.

2. Ausência de critérios objetivos para concessão de recursos aos municípios; inconsistência de relatório gerencial gerado pelo MIS; ausência de seqüência lógica na aposição de datas na tramitação dos subprojetos; erro de extrações personalizadas de informações junto ao sistema durante a transferência de alguns dados; campos do MIS referentes à liberação de parcelas suscetíveis de preenchimento sem a inclusão anterior de informações como dados bancários da associação e números dos empenhos emitidos pelo financeiro; ausência de informações no MIS sobre o endereço do responsável (presidente) pela associação beneficiária; ausência de preenchimento de alguns campos pelo departamento jurídico junto ao MIS; os registros de pendências referentes aos subprojetos deletados do sistema o seu saneamento, impossibilitando a elaboração de um histórico de um subprojeto e a verificação futura das pendências mais freqüentes; ausência de dados, no MIS, sobre os elaboradores de projetos e dos prestadores de assistência técnica.

Para esses achados foram feitas recomendações, tendo a Coordenadora da Unitec-PRORURAL apresentado a situação atual (fls. 79), fixando ao final que “devido ao grande volume de trabalho requerido na migração dos dados e operacionalização da nova versão do sistema MIS, as soluções para uma manutenção das pendências apresentadas nos subprojetos e a disponibilização de um relatório gerencial de monitoramento e acompanhamento das decisões e informações inerentes ao processo de concessão estão em processo de elaboração, sendo concluídas, testadas e postas em operação até 30 de março de 2003”.

Destarte, faz-se necessário o monitoramento destes pontos pelo DCE/DIAD, tendo em vista a importância destes achados no produto final do programa: Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR.

Isto posto, e

Considerando o Relatório Preliminar, fls. 2/35;

Considerando as informações prestadas pela coordenadora da Unitec-PRORURAL (fls. 78/91);

Considerando que a auditoria operacional, substanciada neste processo, levou em consideração os princípios da economicidade, eficiência e eficácia, devendo seus resultados serem acompanhados através de monitoramento das recomendações e cronograma apresentado pelo coordenador do programa;

Considerando que a entidade acatou as recomendações feitas no Relatório Preliminar, tendo, inclusive modificado suas ações e fixado cronograma para execução de outras recomendações;

Considerando o disposto no art. 85, inciso II, alínea C do Regimento Interno, c/c o artigo 70 da Constituição Federal e artigo 1º, inciso II da Lei nº 10.651/91;

VOTO pela REGULARIDADE da presente Auditoria Especial, determinando que, quando da análise das contas da Entidade referentes ao exercício de 2003, seja apurado pela equipe de fiscalização o atendimento pela Unitec-PRORURAL das metas estabelecidas e correção dos achados de auditoria fixados nesta decisão, cuja cópia deverá ser apensada ao referido processo.

Severino Otávio
Conselheiro Relator