



Centro Universitário do Distrito Federal - UniDF

Instituto de Cooperação e Assistência Técnica – ICAT

**Coordenação do Curso de Gestão Orçamentária e Financeira
no Setor Público**

Telma Alves de Andrade



**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES EM
PROCESSOS DE AUDITORIA OPERACIONAL DO TCU**

Brasília

2008

Telma Alves de Andrade

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES EM
PROCESSOS DE AUDITORIA OPERACIONAL DO TCU**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto de Cooperação e Assistência Técnica do Centro Universitário do Distrito Federal, para obtenção do título de Especialista em Gestão Orçamentária e Financeira no Setor Público.

Orientador: Marcelo Gomes Barros

Brasília

2008

Reprodução parcial permitida desde que citada a fonte.

Andrade, Telma Alves.

Análise da implementação de recomendações em processos de auditoria operacional do TCU/ Andrade, Telma Alves. – Brasília, 2008.

xx f.

Trabalho de conclusão de curso apresentado à ao Instituto de Cooperação e Assistência Técnica do Centro Universitário do Distrito Federal, para obtenção do título de Especialista em Gestão Orçamentária e Financeira no Setor Público.

Orientador: Marcelo Gomes Barros

Dedico à minha família e aos amigos pelo apoio na realização deste trabalho.

AGRADECIMENTO

Agradeço primeiramente a Deus, por mais uma conquista; ao meu orientador, pela dedicação, correções e pela sua preocupação na qualidade e excelência desse trabalho.

“Temos tolerado durante tanto tempo um sentimento de inferioridade, mas sairemos dele, como saem todos os povos quando chega a sua hora. Não me julgue demasiado otimista; conheço ao meu país, e a muitos outros que o rodeiam. Mas há sinais, há sinais...”
Julio Cortázar – Escritor Argentino

RESUMO

Este trabalho avaliou o grau de adesão dos gestores públicos às recomendações resultantes das auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU. Para tal, após revisão de bibliografia sobre auditoria operacional, o papel do TCU e o processo de monitoramento de suas auditorias, analisaram-se os relatórios finais de monitoramento de avaliação operacional do Programa Nacional Biblioteca da Escola (2006 - Relator Ministro Guilherme Palmeira) e Programa Saúde da Família (2006 – Relator Ministro Vinícius Vilaça), escolhidos por serem representativos das atividades do TCU e por serem programas de governo de projeção nacional. A partir dessa análise concluiu-se que há adesão dos agentes às recomendações do TCU, ainda que haja certa mora na implementação das recomendações, e que o processo de monitoramento aplicado pelo tribunal é efetivo, tendo papel relevante no cumprimento das recomendações pelos gestores.

Palavras-Chave: Auditoria Operacional, Monitoramento, TCU, Programas de Governo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	AUDITORIA.....	9
2.1	AUDITORIA OPERACIONAL	9
2.1.1	Objetivo da Auditoria Operacional Realizada pelo TCU.....	9
2.2	O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	10
2.2.1	O Controle Externo.....	13
2.2.2	O Controle Interno.....	13
2.3	METODOLOGIA DA AUDITORIA OPERACIONAL REALIZADA PELO	
TCU.....		14
2.3.1	Etapas da Auditoria de Natureza Operacional.....	15
2.3.1.1	Levantamento de auditoria.....	15
2.3.1.2	Execução.....	21
2.4	O PAPEL DO TCU NO CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA...	24
2.5	MECANISMOS DE MONITORAMENTO DA AUDITORIA	
OPERACIONAL DO TCU.....		26
3	METODOLOGIA.....	28
4	ANÁLISE DE RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO DO TCU.....	29
4.1	RELATÓRIO DO PROGRAMA DA NACIONAL BIBLIOTÉCA DA	
ESCOLA.....		29
4.2	RELATÓRIO DO PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA.....	32
4.3	AVALIAÇÃO DOS RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO.....	35
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	38

1. INTRODUÇÃO

Segundo o IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, a sociedade brasileira possui uma carga tributária considerada uma das maiores do mundo. Esse assunto é tratado por especialistas em finanças públicas, bem como pelo cidadão leigo. Em virtude disso, a administração pública está cada vez mais obrigada a dar transparência da gestão e da administração dos bens públicos.

O controle social dos gastos públicos torna-se cada vez mais necessário, e isso acontece com a participação da sociedade à medida que ela acompanha a execução das políticas públicas, avaliando as metas, objetivos e resultados das ações implementadas.

Mas a sociedade conta também com a participação de órgãos públicos responsáveis por fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, dentre eles o Tribunal de Contas de União - TCU, que tem entre suas atribuições, definidas na Constituição Federal de 1988, julgar a aplicação dos recursos públicos federais e auxiliar o Congresso Nacional no controle externo da Administração Pública Federal e no julgamento das contas do Presidente da República.

No âmbito da Administração Pública, Meirelles (1995, p.85) defende que o controle é a função exercida pelo Parlamento. A fiscalização é o mecanismo adicional a serviço desse controle. E a fiscalização a cargo dos órgãos que auxiliam o controle externo se materializa pela auditoria.

O TCU vem intensificando a realização de auditorias de natureza operacional, principalmente na modalidade avaliação de programas visando contribuir para a melhoria do desempenho de programas de governo e, ainda, aumentar a efetividade do controle, por meio da mobilização de atores sociais no acompanhamento e na avaliação dos objetivos da implementação e dos resultados das políticas públicas.

Dessa forma, o objetivo desse trabalho é avaliar a atuação do TCU nas auditorias de natureza operacional, na modalidade de avaliação de programas, realizadas no ano de 2006, no que tange à efetividade das recomendações expedidas nos relatórios de auditoria, bem como ao monitoramento dessas recomendações.

2. AUDITORIA

2.1 AUDITORIA OPERACIONAL

Conforme Jund (2002 apud Vinagre 2004), a prática de auditoria surgiu no século XV ou XVI na Itália. O reconhecimento oficial da prática de auditoria ocorreu em Veneza, onde em 1581 foi constituído o primeiro colégio de contadores. Inicialmente os trabalhos eram bastante precários e, em regra, limitavam-se a verificação dos registros contábeis que visavam à comprovação de que eles eram exatos. A evolução da Auditoria se dá em três etapas: fiscalizadora, de gestão e operacional.

A Auditoria de Natureza Operacional abrange duas modalidades: a auditoria de desempenho operacional e a avaliação de programa.

2.1.1 O Objetivo da Auditoria na Área Operacional

Conforme Machado e Peter (2003) o objetivo da auditoria operacional na área pública é assessorar a administração no desempenho efetivo de suas funções e responsabilidades, avaliando se a organização, departamento, sistemas, funções, operações e programas auditados estão atingindo os objetivos propostos com identificação de falhas e irregularidades no sistema operacional, tem como foco principal os seguintes aspectos: como os órgãos e entidades públicas adquirem, protegem e utilizam seus recursos;

- as causas de práticas antieconômicas e ineficientes;
- o cumprimento das metas previstas;

- a obediência aos dispositivos legais aplicáveis aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia da gestão.

Na auditoria operacional, a Price Waterhouse (1989), colocou que, muitas vezes não há normas geralmente aceitas com as quais comparar uma condição ou circunstância real. Nesse caso, é preciso criar “critérios de auditoria” ou “padrões” únicos para cada trabalho e, nessas circunstâncias, a capacidade de julgamento do auditor e seu senso empresarial tornaram-se também fatores importantes na mediação e avaliação dos resultados.

O que se espera dos auditores operacionais não é só a objetividade, mas, também, minuciosidade e exatidão no trabalho. A necessidade de cumprir tarefas complicadas em tempo hábil gera nesta área o mesmo tipo de pressão que em outras, pressões para procurar caminhos mais rápidos, e a tentação de fazer julgamentos apressados baseados em informações incompletas ou de agir sem considerar a lógica de um conjunto de relações. A aplicação uniforme das normas ajuda a manter a alta qualidade do trabalho, frente a tais pressões.

2.2 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Conforme Noronha (2003) o TCU é uma instituição centenária criada pelo Decreto nº 966-A, de 7/11/1890. As competências atuais constam no art. 71 da Constituição Federal de 1988 e abrangem atividades tais como: elaboração de pareceres prévios sobre as contas dos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos; apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão no Serviço Público Federal; realização de auditorias e inspeções; fiscalização de renúncia de receitas e de atos e contratos administrativos; exame de consultas sobre a aplicação de dispositivos legais, concernentes à matéria sob jurisdição do TCU; prestação de informações

para o Congresso Nacional sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas.

Ainda segundo o mesmo autor, o TCU é um órgão colegiado composto por nove ministros, que tem jurisdição própria e privativa em todo território nacional sobre as pessoas e matérias afetas à sua competência. A gerência da área técnico-executiva do Tribunal é exercida pela Secretaria-Geral de Controle Externo, à qual estão subordinadas as unidades sediadas em Brasília e nos vinte e seis estados da federação. A Constituição de 1988 atribuiu ao TCU competência para realizar auditorias de natureza operacional, também denominada auditoria de desempenho, auditoria de gestão ou *Value for Money* por Entidades de Controle Externo (EFS) de outros países. No entanto, antes mesmo dessa designação, o TCU já se preparava para conferir maior transparência aos atos praticados pelos gestores públicos e para avaliar o resultado produzido por suas ações. A adoção de novas rotinas e processos de trabalho no TCU foi precedida por um intenso esforço de treinamento dos servidores, realizado com o apoio das Entidades de Fiscalização Superiores dos Estados Unidos, do Canadá e do Reino Unido.

Mediante regulamentação governamental sobre o funcionamento do mercado financeiro, estabeleceu-se pela Lei nº 4.728, de julho de 1965, a obrigatoriedade da prática da Auditoria Governamental no Brasil.

A Constituição em vigor estabelece que o sistema de controle interno integrado terá como finalidade comprovar a legalidade e avaliar as gestões orçamentárias, financeiras e patrimoniais, quanto à eficiência, eficácia, economicidade e efetividade.

A Constituição de 1988 manteve a concepção da bipartição do Controle e deu-lhe um sentido ainda mais amplo conforme estabelece o caput do artigo 70:

“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia da receita, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

As decisões do Tribunal quanto às prestações de contas podem ser preliminares, definitivas ou terminativas. Uma decisão é preliminar quando o Tribunal resolve cessar o julgamento, ordenar a citação ou a audiência dos responsáveis que sejam necessárias para sanear o processo. Uma decisão é definitiva quando a decisão do Tribunal julga as contas como regulares, regulares com ressalva ou irregulares. Quando a decisão do Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis, a decisão é terminativa.

De acordo com a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (2000), as contas serão julgadas regulares quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade da gestão dos recursos públicos. Contas regulares com ressalva são aquelas que apresentam impropriedade ou qualquer outra falta de ordem formal, que não representem danos ao Erário público. Finalmente, as contas irregulares são aquelas que apresentam qualquer ilegalidade ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, orçamentária, patrimonial ou operacional. Quando o Tribunal julgar uma conta irregular, a condenação é que o responsável pague a dívida corrigida monetariamente, acrescida de juros e multa .

A característica fundamental do Tribunal de Contas da União é que ele garante ampla defesa aos responsáveis pelas agências no interior da administração pública, cabendo, inclusive, recurso às decisões, sejam elas para revisão, reconsideração ou embargos de declaração. Esta característica redundava numa justiça administrativa, que fiscaliza as contas do Presidente da República, atos e contratos, o orçamento da União, bem como presta informações solicitadas pelo Congresso Nacional.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União garante a expressão de voz de qualquer cidadão, partido político, sindicato ou associação. No entanto, a denúncia de qualquer ator é apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência. O processo somente se torna público quando são reunidas evidências concretas de irregularidades. Decorridos noventa dias da realização da denúncia, o Tribunal expede certidão relatando os fatos, mesmo que o processo não tenha as investigações concluídas.

Os ministros que compõem o TCU são indicados pelo presidente da República e pelo Congresso Nacional, sendo a proporção de dois terços para este e um terço para aquele, segundo a Carta de 1988. No entanto, nem sempre foi assim. Tradicionalmente, o TCU sempre foi dependente do Executivo, que antes de 1988, tinha a prerrogativa de nomear seus ministros, apesar da exigência de aprovação do Senado, que nunca rejeitou qualquer nome apresentado.

2.2.1 O Controle Externo

O Controle Externo (do TCU e dos Tribunais de Contas Estaduais – TC's) e interno formais/burocráticos baseiam-se, sobretudo, em inquéritos formais sobre o conteúdo de relatórios contábeis e documentação de auditoria. Uma vez que a distribuição de poderes entre os três ramos de governo favoreceu o Executivo e reduziu a força do Legislativo, o TCU e TCE's tiveram suas funções profundamente prejudicadas.

O objeto do controle externo exercido pelo TCU, os atos, fatos e contratos da administração pública, bem como a relação desta administração com as pessoas físicas ou jurídicas que gerenciam seus recursos públicos, foi modificada como consequência das alterações introduzidas pela Constituição Federal de 1988 e pela reforma do estado iniciada nos anos 90 e pela reforma gerencial do processo orçamentário brasileiro, promovida a partir de 2000 e normativos recentes que possibilitam a gestão de recursos públicos por entidades não governamentais.

2.2.2 O Controle Interno

O Controle Interno no âmbito da administração Pública constitui atividade voltada para a determinação, classificação e interpretação dos fenômenos suscetíveis de expressão quantitativa, além de objetiva avaliação do cumprimento

de metas e dos resultados da gestão, a fim de que a população possa diretamente ou através do Poder Legislativo, tomar conhecimento da legalidade, legitimidade, efetividade, além da honestidade, conveniência e oportunidade das operações realizadas, e em conseqüência verificar o modo como os Governantes estão gastando os recursos que lhes são cobrados por meio de impostos, taxas, contribuições ou empréstimos.

Um dos pontos mais importantes para que o controle seja atuante, traga benefícios para a sociedade e proveitoso ao País é indispensável à integração entre os controles externos e interno para que a administração pública tenha a eficiência e a moralidade desejadas.

Isso passa por uma estreita colaboração entre as duas instâncias de controle mencionadas. Como o controle interno tem entre suas finalidades "apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional", é premente a necessidade de o TCU oferecer treinamento para os técnicos da área do controle interno e definir ações conjuntas deste com o Tribunal.

Com esse objetivo, no ano de 2001, o TCU iniciou estudos em conjunto com a Secretaria de Controle Interno para elaborar indicadores e indicativos de controle de gastos do Governo Federal.

Tais indicadores irão subsidiar e monitorar as ações de controle do TCU e propiciar a geração de informações e dados pertinentes que servirão para a avaliação da gestão das unidades da administração pública federal que compõem o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE).

2.3 METODOLOGIA DA AUDITORIA OPERACIONAL REALIZADA PELO TCU

O TCU vem realizando auditorias de natureza operacional desde a década de oitenta, porém, a sistematização dos procedimentos, das metodologias e das técnicas, ocorreu a partir de 1998, em decorrência do Acordo de Cooperação

Técnica firmado com o Reino Unido. Naquele ano foram realizadas duas auditorias na área da saúde, duas na área de educação e outras duas na área de meio ambiente. As auditorias foram consideradas projetos-piloto, pois, além da fiscalização, visava ao treinamento dos servidores em técnicas de auditoria de natureza operacional. O foco desses trabalhos foi no processo de trabalho dos órgãos auditados. Na área da saúde, foram auditados a Ação para Planejamento e Aquisição de tuberculostáticos e o repasse de recursos para o Programa de Erradicação do *Aedes Aegyti*, trabalhos cujos relatórios de impacto foram finalizados em 2002.

2.3.1 Etapas da auditoria de natureza operacional

Conforme o Manual da Auditoria Operacional do TCU (2000), para a realização de auditorias de natureza operacional, devem ser observadas as seguintes etapas:

- levantamento de auditoria;
- execução.

2.3.1.1 Levantamento de auditoria

O levantamento de auditoria visa determinar se um trabalho proposto é exeqüível e relevante. Caso esses requisitos sejam atendidos, o levantamento deverá proporcionar uma visão integrada do objeto que será auditado, fornecendo elementos suficientes para que a equipe encarregada opte, no final do levantamento, por uma das modalidades de auditoria de natureza operacional: a auditoria de desempenho operacional ou a avaliação de programa. Ademais, baseada nessa visão, a equipe delimitará os objetivos e a extensão da auditoria, bem como a estratégia metodológica a ser utilizada (TCU, 2000).

O levantamento de auditoria deve conter as seguintes etapas (TCU, 2000):

- planejamento do levantamento de auditoria;
- análise preliminar do objeto da auditoria;
- coleta de dados sobre desempenho;
- especificação dos critérios de auditoria;
- preparação do Relatório de Levantamento de Auditoria.

a) Planejamento do levantamento de auditoria

No início do trabalho, a equipe deve elaborar um plano de levantamento de auditoria, composto pelos elementos a seguir discriminados (TCU, 2000):

- tamanho da equipe, período do levantamento e custo estimado;
- programação de visitas;
- estratégia de coleta e análise de dados;
- pauta de temas que serão debatidos com os gestores do objeto da auditoria;
- data para a apresentação do relatório de levantamento de auditoria;
- cronograma de atividades com indicação de responsáveis.

Convém frisar que o êxito do levantamento depende, em boa medida, da cuidadosa organização dos contatos com os gestores do objeto da auditoria. O estabelecimento de boas relações com esses gestores é de suma importância. O contato inicial deve ser por telefone, seguido de uma comunicação escrita, especificando a natureza do trabalho que será realizado (TCU, 2000).

Compete ao coordenador da equipe assegurar que o trabalho seja planejado corretamente e que os demais membros da equipe e os gestores do objeto da

auditoria estejam suficientemente informados acerca do propósito do levantamento (TCU, 2000).

Durante os trabalhos de levantamento, é importante que o coordenador da equipe avalie os prazos estimados inicialmente. Se houver necessidade de readequação desses prazos, o coordenador da equipe deve submeter um novo cronograma de atividades ao seu superior hierárquico, tendo em vista as informações obtidas até aquele ponto do levantamento. Recomenda-se que essa proposta seja feita logo que a necessidade for identificada, para que providências sejam encaminhadas em tempo hábil. Uma vez acertados, os novos prazos devem ser estritamente observados pela equipe (TCU, 2000).

b) Análise preliminar do objeto de auditoria

A análise preliminar do objeto da auditoria visa compreender como esse objeto está estruturado, permitindo que a equipe identifique questões que mereçam ser examinadas mais detalhadamente. Com esse intuito, a equipe deve buscar, acerca do objeto, informações como (TCU, 2000):

- os objetivos (gerais ou parciais, dependendo da extensão do trabalho);
- as ações desenvolvidas, as metas fixadas, os clientes atendidos, os procedimentos e recursos empregados,
- os bens e serviços ofertados e os benefícios proporcionados;
- as linhas de subordinação e de assessoramento previstas e sua relação com as atividades desenvolvidas;
- as partes interessadas (reais ou em potencial) e as características do ambiente externo (dinâmico ou estático; previsível ou imprevisível);
- as restrições enfrentadas (imposições legais e limitações impostas pela concorrência, pela tecnologia),

- pela escassez de recursos ou pela necessidade de cooperar com outras entidades.

Essas informações podem advir das fontes discriminadas abaixo, entre outras (TCU, 2000):

- legislação pertinente;
- pronunciamentos feitos e decisões tomadas pelas autoridades competentes;
- missão declarada, planos estratégicos e relatórios de gestão;
- organogramas, diretrizes internas e manuais operacionais;
- sistemas de informações gerenciais; entrevistas com os gestores e especialistas;
- relatórios de auditoria interna e de avaliação de desempenho institucional;

Compete ao coordenador da equipe se assegurar de que os demais membros da equipe tenham investigado, documentado e compreendido os aspectos centrais do programa, projeto, atividade, sistema, órgão ou entidade auditada (TCU, 2000).

c) Coletas de dados sobre desempenho

Os dados sobre desempenho são fundamentais para a avaliação dos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade do objeto da auditoria. Embora ocupem uma posição central no levantamento de auditoria, informações sobre desempenho nem sempre estão disponíveis e o seu desenvolvimento pela gerência enfrenta vários problemas (TCU, 2000):

- a dificuldade de desenvolver indicadores de desempenho a partir de objetivos definidos de forma imprecisa;

- o efeito de fatores externos sobre o desempenho de programas, dificultando a identificação dos resultados diretamente atribuíveis às ações e políticas específicas;
- a dificuldade de mensurar produtos essencialmente não homogêneos e de incorporar a dimensão qualitativa nos indicadores de desempenho;
- a necessidade freqüente de múltiplos indicadores para se obter um quadro da eficiência e da efetividade de um programa; e,
- a subjetividade quase sempre presente nos indicadores qualitativos.
- em função das dificuldades apontadas, ao examinar informações sobre desempenho, a equipe deve apurar o seguinte:
- os procedimentos de coleta de dados sobre desempenho são suficientes e adequados?
- os indicadores de desempenho usados são válidos, completos e justificáveis à luz da relação custo benefício?
- os indicadores de desempenho são parte integrante do processo de tomada de decisões?

As questões acima relacionadas devem servir como base para a delimitação da extensão da auditoria, a qual ater-se-á às questões com maior probabilidade de proporcionar conclusões significativas, respeitado o orçamento preestabelecido (TCU, 2000).

Compete ao coordenador da equipe, por sua vez, zelar para que os objetivos da auditoria sejam fixados à luz dos dados disponíveis sobre desempenho (TCU, 2000).

A equipe deve empregar o tempo e o esforço estritamente necessários para concluir se um trabalho proposto deve ou não ser executado. Em geral, isso exige a realização de todas as etapas do levantamento de auditoria. Contudo, é possível que a equipe já possua os elementos exigidos para que seja definida a

exeqüibilidade e a relevância de uma auditoria, bem como os seus objetivos, a sua extensão e a estratégia metodológica a ser empregada. Nesse caso, a equipe pode dispensar a presente etapa e partir para a especificação dos critérios de auditoria e a preparação do relatório de levantamento de auditoria (TCU, 2000).

d) Especificação dos critérios de auditoria

Os critérios de auditoria são fixados no decorrer do levantamento, ao final do qual devem estar suficientemente precisos e detalhados, para que possam desempenhar, em relação à auditoria que será executada, os papéis descritos abaixo (TCU, 2000):

- delimitação do escopo da auditoria, tornando palpáveis os seus objetivos;
- orientação da coleta de dados, indicando como obter evidências significativas;
- fixação de parâmetros balizadores das conclusões e recomendações da auditoria.

Os critérios de auditoria variam conforme os objetivos do trabalho proposto. Os relatórios de auditorias de desempenho já realizadas, no país ou no exterior, podem fornecer indicações valiosas sobre quais critérios podem ser usados em dada situação (TCU, 2000).

Compete ao coordenador da equipe zelar para que sejam fixados critérios apropriados para as diversas dimensões do objeto da auditoria (TCU, 2000).

e) Preparação do relatório de levantamento de auditoria

No final do levantamento de auditoria, a equipe deve preparar um relatório, que será submetido à aprovação do Relator. O relatório deve sintetizar os dados coletados e as conclusões alcançadas, indicando o tipo de trabalho de auditoria que se pretende realizar. Se a equipe entender que o trabalho inicialmente proposto não

é exeqüível, deverá justificar a sua opinião e apresentar proposta de encaminhamento, com as sugestões que se aplicarem ao caso (TCU, 2000).

Na hipótese de ser recomendável a execução da auditoria, a equipe deve propor um projeto de auditoria de desempenho operacional ou de avaliação de programa, conforme a modalidade de Auditoria de Natureza Operacional mais adequada ao objeto do trabalho (TCU, 2000).

Compete ao Coordenador da equipe assegurar que o relatório de levantamento de auditoria contenha todas as informações necessárias à correta e oportuna deliberação por parte das autoridades responsáveis (TCU, 2000).

Formalmente, os relatórios de levantamento de auditoria devem obedecer à estrutura indicada abaixo (TCU, 2000):

- sumário;
- resumo;
- introdução;
- atividades realizadas na fase de levantamento de auditoria;
- projeto de auditoria, quando couber;
- comentários do gestor;
- conclusão;
- proposta de encaminhamento;
- apêndices.

2.3.1.2 Execução

A etapa seguinte da auditoria Operacional envolve o desenvolvimento dos trabalhos de campo, baseados no projeto de auditoria de avaliação de programa e a elaboração do relatório final.

Para garantir o bom andamento dos trabalhos de campo, assim como a qualidade do relatório final, é fundamental que a equipe de auditoria tenha pleno conhecimento das suas responsabilidades e dos objetivos do trabalho. Nesse sentido, o papel do coordenador da equipe é fundamental na distribuição de tarefas e no acompanhamento dos trabalhos. Portanto, cabe ao coordenador manter com a equipe reuniões periódicas, nas quais são discutidos os problemas surgidos durante os trabalhos de campo e as adaptações suprimíveis necessárias na Matriz de Planejamento (TCU, 2000).

É importante lembrar que, ao contrário de um projeto de auditoria de conformidade, que segue um padrão razoavelmente estável e consistente, o projeto de auditoria de avaliação de programa é específico para cada auditoria, podendo ser revisto e adaptado à medida que se desenvolvem os trabalhos de campo (TCU, 2000).

Nesse sentido, a Matriz de Planejamento de Auditoria deve ser considerada um instrumento dinâmico, que permite à equipe visualizar o encadeamento lógico do trabalho, podendo ser modificada de maneira a assegurar que os objetivos da auditoria sejam alcançados e que as evidências apropriadas sejam obtidas (TCU, 2000).

Durante os trabalhos de campo, é importante que o coordenador da equipe avalie os prazos estimados inicialmente. Se houver necessidade de redimensioná-los, em função de mudanças na estratégia proposta, o coordenador da equipe deve submeter, ao seu superior hierárquico, um novo cronograma de atividades (TCU, 2000).

Recomenda-se que essa proposta seja feita logo que a necessidade for identificada, para que as providências sejam encaminhadas em tempo hábil. Uma vez acertados, os novos prazos devem ser estritamente observados pela equipe (TCU, 2000).

a) desenvolvimento dos trabalhos de campo

A identificação dos achados de auditoria e dos efeitos correspondentes tem início, muitas vezes, já na fase de planejamento, na seleção das questões que serão investigadas. As evidências identificadas no levantamento de auditoria (achados em potencial) são, então, examinadas mais detalhadamente durante os trabalhos de campo (TCU, 2000).

Nas auditorias de desempenho operacional, as evidências coletadas são comparadas com os critérios de auditoria, previamente selecionados e identificados pela equipe. As diferenças observadas constituem os achados de auditoria (TCU, 2000).

Uma vez caracterizado o achado de auditoria, deve-se proceder à verificação dos efeitos e à identificação das causas do desempenho observado. Em geral, esses procedimentos só são concluídos no final do trabalho de campo. Entretanto, em função da complexidade do tema e de evidências supervenientes, a análise pode estender-se até a fase do relatório, quando então a equipe deve chegar a uma decisão final sobre os achados apurados (TCU, 2000).

O efeito associado a um achado de auditoria, sempre que possível, deve ser mensurado. No caso de, por exemplo, processos antieconômicos, aquisições mal planejadas ou equipamentos improdutivos, os efeitos podem ser estimados em valores monetários. Já os efeitos decorrentes de procedimentos ineficientes, recursos ociosos ou gerenciamento deficiente podem ser dimensionados em termos de descumprimento de prazos e de desperdício de recursos físicos. Por outro lado, os efeitos qualitativos também devem ser mencionados, como ausência de controle, decisões inadequadas ou falta de compromisso com a qualidade do bem ou serviço oferecido. O efeito deve demonstrar a necessidade de ação corretiva e pode ter ocorrido no passado, estar ocorrendo no momento da auditoria ou vir a ocorrer no futuro (TCU, 2000).

A causa de um achado de auditoria é a base para as recomendações. Caso haja múltiplas causas para um mesmo achado, a equipe deve identificar aquela que,

se modificada, pode prevenir situações similares. Deve-se considerar, ainda, a possibilidade de a causa identificada estar fora do controle do auditado, fazendo com que o foco das recomendações transcenda o objeto da auditoria (TCU, 2000).

Ao formular recomendações, a equipe deve estimar a economia líquida de recursos decorrente da sua implementação, especificando, dessa maneira, o valor agregado e os benefícios advindos da Auditoria de Natureza Operacional. Essa estimativa reforçará a necessidade de mudança nos procedimentos administrativos ou operacionais. As dificuldades de quantificar os benefícios potenciais variam segundo o tipo de benefício. Entretanto, em muitos casos, os impactos financeiros podem ser estimados com razoável segurança (TCU, 2000).

b) Teste piloto

Muitas vezes, a complexidade e a falta de informações precisas a respeito do objeto da auditoria podem comprometer o resultado de uma Auditoria de Natureza Operacional. Nesse caso a equipe deve considerar a conveniência de realizar um teste-piloto que permita chegar a estratégia metodológica proposta, as premissas iniciais acerca do funcionamento do objeto auditados e a qualidade e confiabilidade dos dados (TCU, 2000).

c) Relatório

O relatório de Auditoria de Natureza Operacional é o produto final do trabalho da equipe. Após análise pelas instâncias administrativas competentes.

2.4 O PAPEL DO TCU NO CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA

A construção da cidadania envolve a boa utilização dos recursos não apenas pelos órgãos do governo, mas, também, pelas organizações que se dispõem a firmar parcerias para prestar serviços de interesse da coletividade.

Considerado a forma mais democrática de acompanhamento da administração pública, o controle social corresponde ao poder legítimo utilizado pela população para fiscalizar a ação dos governantes, indicar soluções e criar planos e políticas em todas as áreas de interesse social.

Característico das democracias mais tradicionais, como a França, a Inglaterra e, principalmente, os Estados Unidos, ganhou força jurídica no Brasil com a Constituição Federal de 1988, quando "surge, de maneira enfática, o papel do cidadão junto aos poderes públicos".

Com o intuito de aproximar-se do cidadão para que, cada vez mais, possa alcançar um efetivo estreitamento com a sociedade brasileira visando promover a sua participação no exercício do controle, o TCU mantém disponíveis diversos canais de comunicação e divulgação, incentivando o cidadão a ser mais participativo como controlador da gestão pública.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101, de 04/05/2000), se constitui em importante instrumento para o Tribunal tornar, na área das finanças públicas, o controle social mais efetivo, por ser, essa Lei, aplicável indistintamente a toda administração pública no País, cujo art. 48 prevê a "ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos seguintes instrumentos de transparência fiscal: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos ". No parágrafo único desse mesmo artigo, assevera ainda que a "transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos". Trata-se portanto de um autêntico instrumento de *accountability* para que a sociedade possa dispor de informações qualificadas e confiáveis e, assim, fiscalizar com eficiência os gastos públicos.

Ao dar esse apoio à sociedade organizada, para que as denúncias de malversação de recursos federais sejam apuradas e os responsáveis punidos, o TCU busca atender, de forma plena, às expectativas da sociedade, o que se configura em ótima oportunidade, por meio da qual, o Tribunal propugna, pela

visibilidade de sua atuação, a sua nobre existência no seio da sociedade brasileira, com legitimidade e prestígio.

A atuação do TCU tem papel decisivo nessa dimensão da relação entre Estado e sociedade, por meio da difusão de informações acerca da utilização dos recursos públicos, dos resultados das avaliações da gestão pública, assim como dos benefícios decorrentes das ações de controle. Com isso, pode-se desenvolver, em cada cidadão, uma postura de co-responsabilidade no controle da coisa pública.

Face ao ritmo acelerado das mudanças ambientais, não se pode conceber, na vida das modernas organizações, a inexistência de mecanismos voltados para o aprimoramento do modelo de gestão e para a concretização dos propósitos institucionais. A sobrevivência e o desenvolvimento das organizações dependem da implementação de sistemas de gestão empreendedores, voltados para a obtenção de resultados e para o atendimento das expectativas dos clientes. O aperfeiçoamento do sistema de planejamento e gestão tem, como principal função, conferir maior racionalidade, efetividade e constância às ações da organização e proporcionar convergência aos esforços despendidos para alcance da visão de futuro e cumprimento da missão institucional.

2.5 MECANISMOS DE MONITORAMENTO DA AUDITORIA OPERACIONAL DO TCU

É recente a iniciativa do Tribunal de Contas da União em monitorar as recomendações proferidas pelo Plenário da Corte. A realização da etapa de monitoramento foi introduzida, de forma regular, nas auditorias de natureza operacional - Anop, também chamadas auditorias de desempenho, realizadas a partir de 1998 e foi incorporada como instrumento de fiscalização, previsto no Regimento Interno do TCU, a partir de 2003.

Segundo Salvucci (2008), são objetivos do monitoramento da auditoria operacional:

- acompanhamento, pela Unidade Técnica competente, das providências adotadas pelo órgão auditado em resposta as recomendações proferidas pelo Tribunal.
- avaliação do impacto das recomendações implementadas para o aperfeiçoamento do desempenho de órgãos/programas

O fortalecimento da ação gerencial do Estado com foco em resultados, ocorrido nos anos 90, levou o Tribunal, de forma gradativa, a se aparelhar para o controle do desempenho das ações e políticas públicas.

Em 1998, com a finalidade de desenvolver e disseminar métodos e padrões voltados ao controle desses novos modelos de gestão pública, o TCU firmou acordo de cooperação técnica com o *Department for International Development* – DFID, do Reino Unido. O projeto, com vigência até 2006, voltou-se, na primeira fase, para o desenvolvimento de técnicas e metodologia relacionadas à auditoria de desempenho. Na última fase, buscou avaliar programas governamentais e modelos regulatórios de serviços públicos voltados à superação da pobreza e à desigualdade social no país, o fortalecimento do controle social e a aproximação com a sociedade civil. Até 2005, foram realizadas 57 auditorias por força do acordo de cooperação.

A atividade de monitoramento ficou, inicialmente, restrita às avaliações de programas governamentais realizadas no âmbito do projeto de cooperação internacional. A importância do tema levou o Tribunal a produzir um roteiro para monitoramento dessas auditorias, em 2002, e a incluir a atividade como uma das modalidades de fiscalização no Regimento Interno (RI) revisado e aprovado no ano seguinte.

O artigo 243 do RI estabelece que "monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos". Assim, a partir de 2003, a atividade

passou a abranger, além das auditorias de natureza operacional, também as de conformidade.

O roteiro de monitoramento aprovado pelo TCU para realizar a atividade de monitoramento das recomendações expedidas nas auditorias de natureza operacional sugere que sejam realizados três monitoramentos ou mais, se necessário, em intervalos de 6, 12 e 24 meses após a publicação do Acórdão ou da apresentação do plano de ação.

O relatório do terceiro monitoramento, também chamado de monitoramento do impacto das recomendações, deve conter os resultados efetivamente atingidos, os impactos causados pela implementação das recomendações e a forma de mensuração desses impactos. Essa é a última fase do processo e é quando se torna possível avaliar até que ponto a intervenção exercida pelo TCU em um órgão, programa ou ação de governo conseguiu promover melhorias nos processos ou na qualidade dos serviços ou bens ofertados.

3. METODOLOGIA

Do ponto de vista de sua natureza esta pesquisa é classificada como aplicada, uma vez que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Quanto à forma de abordagem do problema é classificada como qualitativa, pois dentre outras razões, o ambiente natural, o TCU, é a fonte direta para a coleta dos dados (SILVA, 2001).

Tendo em vista que esta pesquisa visa proporcionar maior familiaridade com o problema, bem como envolve levantamento bibliográfico, relativamente aos seus objetivos é classificada como exploratória. Os procedimentos adotados na pesquisa, dado que envolveram materiais já publicados e o estudo aprofundado de um objeto, a caracterizam como bibliográfica documental e estudo de caso (SILVA, 2001).

Inicialmente foram pesquisadas obras relativas a auditoria operacional, função e práticas do TCU, métodos de auditoria operacional do TCU e sistemática de monitoramento, visando compreender melhor tais conceitos.

Posteriormente, foram avaliados os relatórios finais de monitoramento de avaliação operacional do Programa Nacional Biblioteca da Escola (2006 - Relator Ministro Guilherme Palmeira) e Programa Saúde da Família (2006 – Relator Ministro Vinícius Vilaça), escolhidos por serem representativos das atividades do TCU e por serem programas de governo de projeção nacional. Nessa fase foi possível verificar a efetividade do monitoramento adotado pelo TCU e a efetivação das recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas da União.

4. ANÁLISE DE RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO DO TCU

Esta avaliação foi realizada com base nos relatórios do Programa Nacional Biblioteca da Escola, concluído em agosto de 2005 e publicado em 2006, cujo relator foi o Ministro Guilherme Palmeira e do Programa Saúde da Família, concluído e publicado nas mesmas épocas e que teve como relator o Ministro Vinícius Vilaça.

4.1 RELATÓRIO DO PROGRAMA DA NACIONAL BIBLIOTECA DA ESCOLA

O Programa Nacional Bibliotecário da Escola Nacional Bibliotecária (PNED) foi instituído pelo Ministério da Educação em 1997 e, desde 1998 tem distribuído livros didáticos às escolas do ensino fundamental, tais como obras clássicas da literatura brasileira, livros infanto juvenis, obras de referência, periódicos e outras obras de apoio a alunos e professores. O objetivo do programa é viabilizar uma diversificação das fontes de informação utilizadas nas escolas públicas brasileiras contribuindo assim para o aprimoramento da consciência crítica dos alunos e professores além da comunidade em geral.

Os principais problemas encontrados pela auditoria no PNBE em 2001 foram: falta de divulgação do programa; pouca articulação dos três níveis de governo na política de educação para utilização de livros paradidáticos; reduzidas condições operacionais de algumas escolas para lidar com os acervos; capacitação insuficiente para os professores; inexistência de avaliação e acompanhamento sistemáticos da utilização dos livros; e falta de previsão de ações de apoio direcionadas a escolas mais carentes.

Depois de apreciado pelo TCU o relatório da auditoria resultou na Decisão nº 660/2002 – Plenário (TC 012.854/2001-6), tendo sido proferidas recomendações à Secretária de Educação Básica e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com o objetivo de aprimorar o desempenho do programa.

Este monitoramento examina quatro questões principais:

- i) se as ações junto às escolas de divulgação do PNBE e orientação quanto à conservação dos livros paradidáticos se mostraram efetivas e adequadas;
- ii) se as atuais condições operacionais e práticas das escolas em relação à utilização dos livros paradidáticos em atividades escolares contribuem para o desenvolvimento das habilidades de leitura, de escrita e lúdicas dos alunos;
- iii) em que medida vem sendo oferecido o acesso ao acervo dos livros paradidáticos à comunidade; e
- iv) se os atuais critérios de atendimento do PNBE mostram-se adequados a promover maior equidade na distribuição dos acervos e apoio às escolas mais carentes. Foram verificadas também as providências adotadas pela SEB/MEC e FNDE quanto ao monitoramento dos produtos e avaliação dos resultados do programa.

A implementação das recomendações constantes do relatório de auditoria no PNBE, cotejando os dados obtidos no presente trabalho e as informações contidas nos relatórios dos monitoramentos anteriores, verificou-se que a nova sistemática de atendimento do PNBE implementada a partir de 2001 permitiu que os livros do programa chegassem a escolas de menor porte, universalizando o atendimento para as séries contempladas. Em 2003, por meio das ações Casa da Leitura e Biblioteca do Professor, 3659 municípios com índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo de 0,751 passaram a receber tratamento diferenciado pelo programa, assim como professores de classes de alfabetização e de 1ª a 4ª séries.

Em relação à situação verificada em 2001, constatou-se que os gestores das escolas e professores passaram a ter maior conhecimento sobre o PNBE, ao contrario de técnicos das secretárias estaduais e municipais de educação, que ainda carecem de informações que possibilitem melhor gerenciamento de programa.

A conservação inadequada dos livros (perda e deterioração) constitui, muitas vezes, impedimento para a realização de atividades escolares e para a circulação dos acervos entre outros alunos e pessoas de fora da escola.

A falta de estrutura das escolas – que não possuem biblioteca ou que as possuem em condições que não são ideais (pouco espaço, mesas e cadeiras insuficientes, por exemplo) – continua sendo um fator que dificulta a utilização dos acervos e a conseqüente melhoria de rendimento escolar dos alunos.

A ausência de responsável pela biblioteca continua sendo um risco à guarda e conservação adequadas dos acervos distribuídos pelo PNBE.

O processo de capacitação dos professores para utilização dos acervos literários tem um caráter endógeno do que exógeno, ou seja, as próprias escolas desenvolvem essa atividade com pouco apoio dos demais órgãos públicos das três esferas do governo.

A distribuição dos livros diretamente aos alunos possibilitou maior contato dos familiares dos beneficiários com as obras literárias.

A continuidade do programa e a mudança de sistemática a partir de 2002, com a distribuição de livros diretamente aos alunos, fizeram com que os professores passassem a ter um melhor conhecimento acerca do PNBE, o que trouxe reflexos positivos na utilização dos livros de literatura nas escolas.

Observou-se que apesar de mais de 60% das recomendações do TCU terem sido implementadas pelos gestores, parte dos problemas detectados na auditoria inicial persiste, sobretudo quanto às limitações da infra-estrutura física de escolas para utilização dos acervos, ausência de profissional responsável pela biblioteca e guarda dos livros e insuficiência de instrumentos que permitem aos gestores federais avaliar os resultados do PNBE.

O relatório de monitoramento faz, finalmente, com base no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, as seguintes propostas de encaminhamento:

- que o Ministério da Educação passe a informar, no relatório de Gestão que acompanha suas tomadas de contas anuais, a evolução de indicadores de desempenho que reflitam a evolução Nacional Biblioteca da Escola.
- recomenda a Secretária de Educação Básica do Ministério da Educação e ao FNDE que façam constar da contracapa dos livros distribuídos pelo Programa Nacional Biblioteca da Escola texto padrão contendo sugestões de procedimentos de conservação, a exemplo do que ocorre com os livros do Programa Nacional do Livro Didático; aperfeiçoem instrumentos de avaliação do PNDE, de modo a averiguar oportunidades de melhoria na utilização dos acervos e implementar medidas que ampliem seu impacto na construção das competências dos alunos em leitura e escrita.
- recomenda ao FNDE que aperfeiçoe a comunicação com os técnicos diretamente envolvidos com o programa nas secretarias estaduais e municipais, realizando as seguintes iniciativas: criação de um boletim periódico na Internet com informações específicas do programa, orientações pedagógicas, divulgação de boas práticas e outras informações; e divulgação durante os encontros, reuniões e outros eventos que envolvam os livros do PNBE, do mencionado boletim e do sistema de consulta a informações operacionais do programa já disponibilizado na Internet.

4.2 RELATÓRIO DO PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA

O Programa Saúde da Família (PSF), criado em 1994 no âmbito do Ministério da Saúde, constitui a estratégia central do processo de reorganização do SUS e de municipalização das ações de saúde na atenção básica, em substituição ao modelo tradicional de assistência, hospitalocêntrico e orientado predominantemente para a cura de doenças.

O PSF foi objeto de auditoria de natureza operacional realizada pelo TCU no segundo semestre de 2001, oportunidade em que foi avaliado se havia evidências de que alteração do vínculo de co-responsabilidade entre os profissionais de saúde junto ao Sistema Único de Saúde (SUS) e aos beneficiários do programa. Foram avaliados aspectos, entre outros, relativos à operacionalização do PSF, como a atuação das equipes de Saúde da Família (ESF) e o monitoramento do programa pela esfera estadual.

Os principais problemas encontrados foram: a existência de descompasso entre a expansão de coberturas do PSF e o provimento de infra-estrutura às USF (falta de microcomputadores e de mecanismos facilitadores de deslocamento dos médicos na realização das visitas domiciliares); as dificuldades de compreensão e assimilação da estratégia do PSF que frequentemente ocorrem com a instalação de USF em locais em que funcionavam (ou ainda funcionam) unidades básicas e/ou dificuldades dos funcionários remanescentes das unidades básicas tradicionais em aceitar o modelo proposto pelo PSF; a disponibilidade, a pequena parcela das USF, de centrais de marcação que facilitem o acesso dos beneficiários aos serviços de referência; as dificuldades para os municípios incorporarem, às ESF, médicos que detenham perfil compatível com o esperado, sendo a não adequação dos currículos das escolas de medicina um dos fatores correlacionados; insuficiência de informação aos beneficiários sobre utilização dos serviços das USF, dificultando a compreensão e assimilação da filosofia do programa; a carência de publicações de reforço a filosofia do PSF dirigidas aos profissionais das ESF.

Por outro lado foram constatadas melhoras no desempenho do programa, como: implementação do Programa Nacional de Assistência Farmacêutica para a hipertensão Arterial e o Diabetes Mellitus (Hiperdia), que fornece medicamentos aos pacientes cadastrados, para fazer frente a falta sistemática de medicamentos que ocorria; a implementação de Núcleos de Saúde Integral para fornecer suporte técnico especializado às ESF, em vista da necessidade de outros tipos de profissionais nas equipes, como também a adequação dos parâmetros numéricos de cobertura de pessoas pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), os quais se encontram dentro dos limites preconcebidos pelo MS.

Com relação a implementação das recomendações propostas na auditoria anterior, cotejando os dados obtidos no presente trabalho (Impacto) e as informações contidas no relatório concernente ao segundo monitoramento, verificou-se que houve um aumento expressivo no número de recomendações implementadas e uma sensível queda no número das parcialmente implementadas. Tal fato demonstra o empenho dos gestores no sentido de atender às recomendações do Tribunal.

Apesar aumento significativo no número de recomendações implementadas, observou-se que grande parte dos problemas detectados na auditoria inicial persiste. Como possíveis causas dessa ocorrência podem ser apontadas: alterações na política e nas prioridades com relação ao programa, em decorrência da alternância de governo no segundo ano que sucedeu a realização da auditoria; modificações recentes na estrutura organizacional e administrativa, no âmbito do Ministério da Saúde; implementação de estratégias que vêm modificando sensivelmente o rumo inicial adotado no programa, a exemplo do Projeto de Expansão e Consolidação da Saúde da Família (Proesf).

Procurando concorrer para o aprimoramento do programa, propôs-se, no trabalho atual, recomendação ao MS para que busque articulação mais efetiva junto ao Ministério da Educação, no sentido de viabilizar as mudanças curriculares nas escolas de medicina.

Propôs-se ao Departamento de Atenção Básica (DAB) que, em conjunto com as secretarias estaduais de saúde (SES), promovam ajustes nos seguintes processos: deslocamento dos médicos e enfermeiras na realização das visitas domiciliares, aproveitando da estrutura existente (posto de saúde tradicional) na implementação das UFS; incentivo e controle das visitas médicas domiciliares; seleção para contratação dos médicos; divulgação do programa e conscientização da população beneficiária.

O Programa Saúde da Família tem enfrentado mudanças de rumo nos dez anos de sua existência, bem como impasses causados por problemas crônicos, em especial os que atingem a formação e consolidação do vínculo de co-

responsabilidade entre profissionais e beneficiários. Assim, concluiu-se que as dificuldades a serem vencidas constituem barreiras de difícil transposição a curto e médio prazo, pois também envolvem mudanças de cultura e de hábitos da comunidade.

Quanto a este relatório foram apresentadas as seguintes propostas:

- recomendar ao Ministério da Saúde que busque a articulação mais efetiva com o Ministério da Educação, de acordo com o que preconiza o Aprender SUS, no sentido de viabilizar não só as mudanças curriculares nos cursos de graduação em medicina, como também incentivar as universidades a promoverem cursos de especialização na área da Saúde da Família.
- recomendar ao Departamento de Atenção Básica (DAB/MS) em conjunto com as secretarias estaduais de saúde (SES) que orientem as SMS no sentido de observar a adequação da estrutura física em que será instalada a USF, ponderando, com cautela, o aproveitamento da estrutura existente (posto de saúde tradicional) na implementação das USF; criem mecanismos capazes de incentivar e controlar as visitas médicas domiciliares, no intuito de incrementar a média dessas visitas, de forma consonante com a expansão da cobertura populacional do PSF; estabeleçam pré-requisitos ou critérios condizentes com o perfil desejado, por ocasião dos processos de seleção para contratação dos médicos; orientem ao SMS a acessar as publicações e os materiais ilustrativos relativos ao PSF disponibilizados pelo Ministério da Saúde por meio eletrônico, os quais podem servir de apoio aos gestores municipais para fins de divulgação do programa e conscientização da população pelos agentes comunitários de saúde.

Das recomendações feitas por ocasião da primeira auditoria, 61,5% foram implementadas, contra apenas 15,4% no segundo monitoramento, de outubro de 2003. As recomendações parcialmente implementadas caíram de 65,4% para 23,7% no mesmo período.

4.3 AVALIAÇÃO DOS RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO

Nos relatórios analisados verifica-se que, apesar de transcorridos três anos das decisões iniciais, e em que pese ter havido avanços significativos no cumprimento das recomendações do TCU (61,5% no Programa Saúde da Família e mais de 60% no caso do Programa Nacional Biblioteca da Escola) diversos problemas ainda persistem.

No caso do PNBE, persistem problemas quanto às limitações da infraestrutura física de escolas para utilização dos acervos, ausência de profissional responsável pela biblioteca e guarda dos livros e insuficiência de instrumentos que permitem aos gestores federais avaliar os resultados do Programa.

No caso do PSF, o relatório constata que parte dos problemas detectados na auditoria inicial ainda persistiam, quando da auditoria final, e identificava como possíveis causas: alterações na política e nas prioridades com relação ao programa, em decorrência da alternância de governo no segundo ano que sucedeu a realização da auditoria; modificações recentes na estrutura organizacional e administrativa, no âmbito do Ministério da Saúde; implementação de estratégias que vêm modificando sensivelmente o rumo inicial adotado no programa, a exemplo do Projeto de Expansão e Consolidação da Saúde da Família (Proesf).

Deve-se observar, contudo, que significativos avanços foram verificados nos dois Programas, fruto da atenção dos agentes públicos às recomendações contidas na auditoria operacional do TCU.

No sentido do que propôs este estudo, portanto, verifica-se que há adesão dos agentes às recomendações do TCU, ainda que nem todas as recomendações tenham sido postas em prática quando da realização das monitorias finais. Portanto, quanto à questão da efetivação das recomendações, constata-se que esta existe.

Constata-se, ainda, que as sucessivas monitorias tem tido papel importante para garantir a aplicação das recomendações. Conforme constatado no relatório de monitoria do PSF, das recomendações feitas por ocasião da primeira auditoria,

61,5% encontravam-se implementadas, quando da realização do monitoramento final, contra apenas 15,4% no segundo monitoramento, de outubro de 2003. As recomendações parcialmente implementadas caíram de 65,4% para 23,7% no mesmo período.

Nesse sentido, quanto à questão do nível de efetividade do monitoramento, um dos objetivos deste trabalho, concluí-se que o monitoramento que vêm sendo realizado tem contribuindo para o cumprimento das recomendações do TCU, havendo, portanto, maior probabilidade de implementação das recomendações quando existe o monitoramento.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho avaliou se as recomendações resultantes das auditorias operacionais realizadas pelo TCU vêm sendo efetivamente cumpridas pelos gestores públicos.

Para tanto foram analisados os relatórios finais de monitoramento de avaliação operacional do Programa Nacional Biblioteca da Escola (2006 - Relator Ministro Guilherme Palmeira) e Programa Saúde da Família (2006 – Relator Ministro Vinícius Vilaça), escolhidos por serem representativos das atividades do TCU e por serem programas de governo de projeção nacional.

A partir da análise desses relatórios foi verificado que há adesão dos agentes às recomendações do TCU, ainda que nem todas as recomendações monitoradas tivessem sido implementadas quando da realização das monitorias finais, contudo havia um grau de implementação de mais de 60% das recomendações exaradas pela auditoria operacional original. Portanto, quanto à questão da efetivação das recomendações, constata-se que esta existe.

Ademais, quanto à questão do nível de efetividade do monitoramento, um dos objetivos deste trabalho, concluiu-se que o monitoramento vêm contribuindo para o cumprimento das recomendações do TCU, havendo, portanto, efetividade.

Por suas características este trabalho realizou uma avaliação qualitativa do trabalho do TCU, não tendo sido possível uma avaliação estatística do nível de efetividade do monitoramento e da efetivação das recomendações feitas pelo tribunal. Novos trabalhos poderão avaliar estas questões sob a ótica estatística.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. Editora Fundação Getúlio Vargas.

BOYNTON, William C.; JOHNSON, Raymond N.; KELL, Walter G. **Auditoria**. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. Site institucional. Disponível em: <<http://www.ibpt.com.br>> Acesso em 07 set. 2007.

_____. Tribunal de Contas da União. Site institucional do TCU com normativos do órgão, relatórios de auditoria de órgãos e programas públicos e informações afim. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>> Acesso em: 2007.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria de natureza operacional**. 2000. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>> Acesso em: 07 set. 2007.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria de desempenho**. Brasília: TCU, Secretaria de Auditoria e Inspeções, 1998. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>> Acesso em: 11 fev. 2008

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de monitoramento de Programa Nacional Biblioteca da Escola**. Relator: Ministro Guilherme Palmeira (Brasília – 2006)

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de monitoramento do Programa Saúde da Família** Relator: Ministro Marcos Vinicius Vilaça (Brasília – 2006)

CRUZ, Flávio. **Auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 1997.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. Ed. McGraw-Hill do Brasil. São Paulo, 1983.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

NORONHA, Maridel Piloto. **A experiência do Tribunal de Contas da União do Brasil na avaliação de programas de governo**. Artigo apresentado ao VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.

PRICE WATERHOUSE. **A Constituição do Brasil - 1988 comparada com a Constituição de 1967 e comentada.** São Paulo: Price Waterhouse/Departamento de Assessoria Tributária e Empresarial, 1989.

SALVUCCI Z., Marília. **Monitoramento de auditoria do TCU.** Secretaria de fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG/TCU - 2008

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia de pesquisa e elaboração de dissertações.** 3. ed. Ver. Atual. Florianópolis: UFSC, 2001.

VINAGRE, Maria de Fátima Melo. **A importância da evidência em auditoria.** Monografia (especialização) Universidade Federal da Paraíba. Centro de Ciências Sociais e Aplicadas. Departamento de Finanças e Contabilidade, João Pessoa – PB, 2004.