

**INSTITUTO BRAZILIENSE DE DIREITO PÚBLICO- IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATU SENSU EM*
CONTROLE EXTERNO E GOVERNANÇA PÚBLICA**

ELIZETE APARECIDA DE OLIVEIRA

**GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO:
A CONTRIBUIÇÃO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS**

**GOIÂNIA
MARÇO 2017**

ELIZETE APARECIDA DE OLIVEIRA

**GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO:
A CONTRIBUIÇÃO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso - TCC
apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de Especialista em
Controle Externo e Governança Pública, no
curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do
Instituto Brasileiro de Direito Público-IDP.

Orientador: Prof. Carlos Maurício Lociks de
Araújo

GOIÂNIA
MARÇO 2017

**GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO:
A CONTRIBUIÇÃO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS**

**GOVERNANCE IN THE BRAZILIAN PUBLIC SECTOR:
THE CONTRIBUTION OF OPERATIONAL AUDITS**

Elizete Aparecida de Oliveira

Sumário: Introdução. 1. Governança. 2. Auditoria Operacional. 3. Auditoria Operacional e Sua Contribuição Para o Aprimoramento da Governança no Setor Público. Conclusão. Referências

Resumo: O presente artigo discute as contribuições das auditorias operacionais para desenvolvimento da governança na Administração Pública brasileira. As ideias sobre governança aqui apresentadas baseiam-se nas concepções adotadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), contidas nos referenciais de governança publicados nos anos de 2013, 2014 e 2016. Foram apresentadas as bases legais, princípios e métodos das auditorias operacionais. Analisou-se o trabalho do TCU, realizado em 2009, sobre o uso de mamógrafos, suas constatações, recomendações e determinações, por meio do Acórdão 247/2010-TCU-Plenário, de 24/02/2010, Relator: Ministro Valmir Campelo, e, posteriormente, as implementações realizadas, estas últimas verificadas em Monitoramento no ano de 2012. Comparou-se os problemas encontrados, as recomendações e determinações e suas implementações com os mecanismos de governança e seus componentes, com o intuito de extrair a relação pretendida no trabalho em tela. Observou-se que os achados de auditoria e suas causas decorrem, entre outros motivos, das debilidades e da ausência de elementos de governança na gestão dos órgãos. As recomendações e determinações apontam para a melhoria desses mecanismos. O TCU considerou que houve melhorias, mas que ainda há recorrência de falhas. Os resultados demonstram que esse importante instrumento usado pelo Controle Externo pode contribuir com a mudança do Estado brasileiro.

Palavras-chave: Auditoria operacional. Governança. Monitoramento. Implementação das recomendações.

Summary: Introduction. 1. Governance. 2. Operational Audit. 3. Operational Audit and Its Contribution for the Improvement of Keywords Governance in the Public Sector. Conclusion. References.

Abstract: This article discusses the contributions of operational audits to the development in the government at Brazilian public administration. Ideas about government presented in the present work are based in the conceptions assumed by Court of Audit of the Union (often referred to as TCU), contains in the benchmarks of government published in the years in the 2013, 2014 e 2016. Were presented the legal bases, methods and principles the operational audits. Was analysed the work in the TCU, conducted in 2009, about the the use of mammography, your findings, recommendations and determinations, through Judgement nr. 247/2010 – TCU - Plenary, of 24/02/2010, Rapporteur: Minister Valmir Campelo. Later, was analysed yours implementation. Both was checked in monitoring held in 2012. Were compared the problems encountered, the recommendations and provisions and their implementation with the mechanisms of government e yours components, with the goal of extract the relation proposed In this job. It was observed that the findings in the audit of their causes conducted the weaknesses and lack of of elements in the government in the management of the organs, besides other reasons. The recommendations and determinations point out to improve the these mechanisms. The TCU considered that has been improvement, but which yet there is recurrence of failures. The results demonstrate that this important instrument used by External Control can contribute to the change of the Brazilian State.

Keyword: Operational audit. Governance. Monitoring. Implementation of the recommendations.

1. INTRODUÇÃO

As dificuldades econômicas enfrentadas pelo País expõem de forma mais contundente as debilidades do Estado brasileiro em relação à boa gestão dos recursos públicos. Esse panorama de crise motiva, com mais intensidade, o aprimoramento de mecanismos, acessíveis não apenas aos órgãos de controle, mas também à população, que possibilitem maior transparência na utilização dos recursos públicos, com prestações de contas mais objetivas, claras e de fácil acesso ao cidadão médio.

Essa situação também põe na ordem do dia a necessidade do controle social sobre a arrecadação da receita e realização da despesa pública. E, nesse contexto, o controle externo exercido pelos tribunais de contas pode ser fundamental para a criação desses mecanismos e cultura. O desenvolvimento tecnológico, principalmente nas comunicações, criou possibilidades de informação e formação social cada vez maiores.

O surgimento e a popularização da Internet e de várias redes sociais com ampla participação dos indivíduos tornaram-se um meio rápido de disseminação de informações e ideias. Com isso, os grandes meios de comunicação não detêm mais o monopólio da informação e da agenda a ser discutida pela Sociedade, porquanto os indivíduos conquistaram certa independência. Não estão mais presos às emissoras de rádio e televisão de grande audiência ou aos jornais de grande circulação.

Nesse cenário, a Sociedade torna-se mais ativa e exigente. O Estado precisa se modernizar e atender com mais eficácia e eficiência a população. Por outro lado, torna-se cada vez mais forte o debate sobre ações e mecanismos de fiscalização e transparência da gestão pública, o que aumenta a possibilidade de mudança do comportamento da Gestão Pública. Nesse sentido o debate e os estudos em torno da aplicação das ideias da governança corporativa ao setor público ganham cada vez mais espaço. A esse respeito, Manguiera escreve:

Mais recentemente, na esfera pública, organismos internacionais têm defendido e estados nacionais têm implantado, em nível governamental, mecanismos de governança corporativa que, embora adaptados à natureza das ações estatais, objetivam, precipuamente, (re) alinhar interesses, dar segurança aos cidadãos quanto aos resultados da gestão

das políticas voltadas ao atendimento das necessidades da sociedade e melhorar o desempenho destas (MANGUEIRA, 2015, p.19).

O mesmo autor defende que “...o emprego dos mecanismos de governança no setor público, aperfeiçoando as políticas e os programas públicos, acarretam, também, impulsão ao desenvolvimento das nações.” (Idem).

No cenário atual, fatores como o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas e o debate sobre a boa governança podem contribuir muito para um desenvolver da consciência social para além da crise e cultivar uma cultura de fiscalização, interna e externa, inclusive aquela efetuada pela sociedade civil, por meio de seus segmentos organizados.

No site do Tribunal de Contas da União (TCU), a governança pública é assim definida:

Governança no setor público 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 (TCU, 2017).

Por esse conceito, observa-se uma relação entre governança e desenvolvimento econômico e social. Uma gestão pública eficaz e eficiente poderia produzir melhores resultados, investindo melhor os recursos públicos para implementar políticas públicas com resultados mais efetivos. Conduzida assim, a Administração Pública poderia impulsionar o progresso econômico e cultural da Sociedade. Os mecanismos de governança podem, por sua vez, induzir a gestão pública a aprimorar suas práticas e concepções tornando-a mais capaz de intervir positivamente no desenvolvimento do País.

Assim, a assimilação dos métodos da governança apresenta a possibilidade de fazer surgir no Brasil uma sociedade mais próspera, tanto material como culturalmente, capaz de fiscalizar e exigir da Administração Pública uma gestão em prol dos cidadãos e capaz de responsabilizar e punir todos que a usarem em benefício próprio ou de modo contrário à Sociedade.

Um dos mecanismos importantes, para esse fim, é a atuação do controle externo a cargo dos Tribunais de Contas. Essas instituições têm como objetivo fiscalizar as contas públicas. A Constituição Federal de 1988, em seus arts. 70 e 71, define o papel do Tribunal de Contas da União e o escopo de sua atuação:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

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

A Carta Magna ampliou os horizontes de atuação do Tribunal de Contas da União. O TCU, agora, não somente procede à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, mas também operacional. Nessa última, foi posto ao controle externo o dever de também fiscalizar a Administração Pública pelo prisma da eficiência, eficácia e economicidade. Essa ampliação das funções do TCU foi estendida às demais cortes de contas do País e consta em suas respectivas constituições estaduais, conforme artigo 75 da Lei Maior.

As auditorias operacionais constituem um dos instrumentos utilizados pelas instituições fiscalizadoras para contribuir à melhoria da Administração Pública. Por meio da avaliação da gestão, programas governamentais e políticas públicas, os Tribunais de Contas podem apontar fragilidades, falhas ou inexistência de procedimentos ou materiais, entre outros, recomendando e/ou determinando ações que melhorem a Administração Pública.

As auditorias operacionais poderiam, dessa forma, contribuir para a melhoria da governança no Estado brasileiro, incentivando a adoção de melhores práticas, bem como a disseminação para todo o conjunto do setor público das boas práticas encontradas.

A metodologia do trabalho se constituiu em pesquisa bibliográfica sobre os assuntos “governança e auditoria operacional”. Também foi utilizada pesquisa da legislação que regula o controle externo e suas funções. Foi objeto de estudo uma Auditoria Operacional realizada pelo TCU, utilizada como caso concreto para análise.

O trabalho em tela foi estruturado em cinco capítulos.

O primeiro faz uma explanação geral do assunto a ser tratado no presente artigo.

O segundo capítulo trata do tema Governança. Faz uma análise de seus conceitos e elementos integrantes e a aplicação dos mecanismos e métodos ao setor público.

O terceiro capítulo trata das auditorias operacionais, aborda seu conceito e objetivos gerais, bem como as normas que as regem. Analisa a Auditoria Operacional realizada em 2009, pelo TCU, sobre o uso de mamógrafos - Acórdão 247/2010-Plenário (auditoria), e o Monitoramento realizado em 2012 - Acórdão 1953/2012-Plenário (monitoramento).

O quarto analisa a relação existente entre as auditorias operacionais e o desenvolvimento da boa governança na Administração Pública. Verifica os problemas relativos à governança, constatados pelo TCU, as recomendações para se sanar os problemas, bem como o potencial das auditorias operacionais para influenciar positivamente a gestão pública, relacionando os achados da auditoria analisada e suas recomendações, bem como o grau de implementação verificado no monitoramento, com a melhoria da governança.

Por fim, o quinto capítulo faz uma conclusão das possibilidades das auditorias operacionais em induzir boas práticas de gestão no setor público do País.

2. Governança

O dinamismo do comércio internacional no século XX influenciou as economias nacionais, que se posicionavam num mundo cada vez mais integrado. Esse movimento provocou uma intensificação nas atividades das companhias e na mudança de sua estrutura de controle. As companhias apresentam, agora, dois tipos de atores distintos,

aqueles que detêm a propriedade e os que gerem a empresa. As ideias sobre governança corporativa têm origem nessa separação e nos conflitos entre os interesses dos sócios proprietários e dos executivos gestores.

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa-IBGC:

A vertente mais aceita indica que a Governança Corporativa surgiu para superar o "conflito de agência" clássico. Nesta situação, o proprietário (acionista) delega a um agente especializado (administrador) o poder de decisão sobre a empresa (nos termos da lei), situação em que podem surgir divergências no entendimento de cada um dos grupos daquilo que consideram ser o melhor para a empresa e que as práticas de Governança Corporativa buscam superar. Este tipo de conflito é mais comum em sociedades como os Estados Unidos e Inglaterra, onde a propriedade das companhias é mais pulverizada.” (IBGC, 1995).¹

No Brasil, há o predomínio da propriedade concentrada. Todavia, a governança, aqui, também tem o propósito de solucionar os problemas advindos dos conflitos de interesses em benefício da empresa, na medida em que ela cresce e aumenta o seu número de investidores que se tornam sócios (IBGC, 1995).

O objeto da governança corporativa é garantir o alinhamento dos executivos com os interesses da empresa. Para isso, a governança corporativa propõe um “conjunto de mecanismos, tanto de incentivo quanto de monitoramento” (IBGC, 2017).

O IBGC estabelece quatro princípios básicos de governança corporativa:

Transparência - Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.

Equidade - Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

Prestação de Contas - (*accountability*) Os agentes de governança

¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca-corporativa>>. Acesso em 12 de Fev, 2017.

devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

Responsabilidade Corporativa - Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazos. (IBGC, 2015, p.20-21)

2.1. Surgimento

Os problemas relativos à governança na iniciativa privada chamaram mais a atenção dos especialistas a partir dos escândalos financeiros da década de 80 do século passado. A base desses problemas ocorridos está na dissociação dos interesses dos administradores das empresas (agentes) e dos proprietários acionistas (MANGUEIRA, p. 26).

As falências das companhias americanas Enron e o Banco Lehmann Brothers, entre outras, na década de 2000, impulsionaram mais ainda a disseminação do conceito de governança corporativa no setor privado.

No setor público, o conceito de governança veio com as reformas gerenciais nas décadas de 70 e 90 (Peters, 2012, *apud* Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa).

O TCU, em uma importante publicação, analisa a relação entre a governança e o conflito de agência:

A origem da governança está associada ao momento em que organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários (p. ex. donos do capital) e passaram à administração de terceiros, a quem foi delegada autoridade e poder para administrar recursos pertencentes àqueles. Em muitos casos há divergência de interesses entre proprietários e administradores, o que, em decorrência do desequilíbrio de informação, poder e autoridade, leva a um potencial conflito de interesse entre eles, na medida em que ambos tentam maximizar seus próprios benefícios. (TCU, 2013, p.11).

Essa diferença de interesses entre quem administra a empresa e os acionistas que são os proprietários da companhia é chamada de conflito de agência. A governança corporativa tem o objetivo de reduzir ou minimizar esse conflito, melhorar a performance das empresas e assegurar os direitos dos acionistas.

Diz ainda o TCU que:

Embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas (TCU, 2013, p.11).

Houve um aumento na disseminação do tema pelo Brasil. Surgiram iniciativas para melhorar e implementar sistemas de governança: publicação, em 2001, de um panorama sobre a governança corporativa no Brasil (MCKINSEY; KORN/FERRY, 2001); alteração da Lei das Sociedades Anônimas, objetivando reduzir riscos para o investidor minoritário e garantir sua participação no controle da empresa; publicação de recomendações sobre governança pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM; e lançamento de novas versões do Código das melhores práticas de governança corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC etc.. (TCU, 2013).

Um aspecto importante a ser abordado, ainda nesse item, dentro do tema governança, é sua diferença do termo gestão. O IBGC assim define governança corporativa:

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. (Código das melhores práticas de governança corporativa. 5.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. - São Paulo, SP: IBGC, 2015.)

Mangueira diz que “... a gestão caracteriza o processo geral da tomada de decisão dentro de uma empresa ou entidade...” (MANGUEIRA, 2015). Pode-se dizer que gestão é a tomada de decisões relativas às atividades da empresa, tendo como base uma política de valores, alocando e gerindo recursos, com o intuito de alcançar os objetivos planejados.

Governança refere-se à forma com que as organizações são dirigidas e tem suas atividades acompanhadas e controladas e, ainda, o modo como se relacionam todos os atores interessados na organização e seus resultados.

2.2. Governança Aplicada ao Setor Público

Os fundamentos da governança pública tem base nos princípios da governança corporativa privada. A administração pública utiliza-se de conceitos da gestão do setor privado, relativos à governança, com o intuito de servir melhor aos interesses da Sociedade.

A administração do setor público e do setor privado, incluindo as corporações estruturadas em sociedades por ações tem um aspecto em comum: a dissociação entre aqueles que executam a gestão e os proprietários. Dessa forma, o conflito de agência está presente tanto no setor privado como no setor público (MANGUEIRA, 2015). Por esse motivo, os princípios da governança corporativa podem ser aplicados à gestão pública que oferta bens e serviços à sociedade (ABBUD, Rodrigues e DE BENEDICTO, 2008 *apud* MANGUEIRA, 2015).

O setor público, todavia, apresenta características bem distintas daquelas apresentadas pela iniciativa privada. Uma das diferenças importantes entre as duas esferas, entre outras, é o propósito de atuação (BENEDICTO *et all*, 2013, *apud* MANGUEIRA). As corporações têm como objetivo realizar lucro, cumprir missão, obter, manter e expandir o mercado. Já o Estado tem a finalidade de servir ao público, oferecer excelência no atendimento aos cidadãos e ser um veículo de bem estar social.

Enquanto no setor privado os interesses em conflito ocorrem entre os executivos e os acionistas, no setor público os atores em conflito de interesses são os agentes políticos e gestores públicos, de um lado, e, do outro, a Sociedade.

O Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, elaborado pelo TCU, define governança pública da seguinte forma:

(...) governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. Em essência, a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público (TCU, 2013, p.17).

Há quatro formas de observação da governança no setor público (TCU, 2013):

- 1. Sociedade e estado**, tendo por objeto a elaboração de regras e princípios orientadores das ações dos agentes públicos e privados, baseados na Constituição;
- 2. Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas**, a preocupar-se com as políticas públicas e as relações entre as diferentes esferas;
- 3. Órgãos e entidades**, cujo foco é o cumprimento da função de cada órgão;
- 4. Atividades intraorganizacionais**, sua ótica é a redução de riscos, otimização dos resultados e agregação de valor aos órgãos. (TCU, 2013).

Em 2013, o TCU publicou uma importante contribuição para a prática de Governança no País, intitulada Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração. Em 2014, foi publicado outro referencial, desta vez, aplicado às Políticas Públicas. Já em 2016, o TCU publicou o Referencial aplicado a Centro de Governo. A seguir um resumo dos modelos de governança no setor público propostos por esses referenciais.

Modelo do TCU Para Avaliação da Governança em Órgãos e Entidades

Esse modelo apresenta três mecanismos de governança e os componentes de cada mecanismo. O TCU (2013) estabelece uma série de práticas de governança, ligadas a cada componente, que tem a finalidade de ajudar o alcance dos resultados planejados. Ainda, a cada prática, vinculou-se uma série de itens de controle. A seguir a relação dos mecanismos e seus componentes.

Liderança

peças e competências (L1);
princípios e comportamentos (L2);
liderança organizacional (L3);
sistema de governança (L4);

Estratégia

relacionamento com partes interessadas (E1);
estratégia organizacional (E2);
alinhamento transorganizacional (E3);

Controle

gestão de riscos e controle interno (C1);
 auditoria interna (C2);
 accountability e transparência (C3).

As referências dentro de parênteses na frente de cada componente representam a primeira letra do mecanismo e a ordem do componente serve para indicar o lugar da prática estabelecida. Assim a Prática L1. 3 - Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração é a terceira do primeiro componente Pessoas e Competências, do Mecanismo de Governança Liderança.

Modelo do TCU Para Avaliação da Governança em Políticas Públicas

Conceito de Políticas públicas - “são um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos” (MARTINS, 2007) *apud* (TCU, 2014).

Componentes da Governança de Políticas Públicas

Institucionalização
 Planos e objetivos
 Participação
 Capacidade organizacional e recursos
 Coordenação e Coerência
 Monitoramento e avaliação
 gestão de riscos e Controle interno
Accountability

Modelo do TCU Para Avaliação da Governança em Centro de Governo

Conceito de Centro de Governo – Segundo o TCU, o Centro de Governo (CG) constitui-se em uma ou mais instituições que tem por objetivo apoiar o chefe do Poder Executivo. A diferença entre o CG e os ministérios de linha está no objeto de suas atuações. Os ministérios preocupam-se com a atuação setorial do poder público, o CG, com a atuação global, assegurando coerência e coesão às ações governamentais.

Abaixo estão relacionados os quatro mecanismos de governança de Centro de Governo e suas respectivas funções:

Estratégia

- Gerenciamento Estratégico
- Prevenção e Gestão de Riscos

Coordenação

- Articulação Política e Orientação
- Coordenação do Desenho e Implementação das Políticas Públicas

Supervisão

- Monitoramento e Avaliação

Transparência

- Comunicação e *Accountability*

2.3. Controle Externo e Governança

Os tribunais de contas vêm se preocupando com o tema governança no País e, notadamente, o TCU tomou a iniciativa, acumulando maiores experiências nessa área. Essa Instituição fiscalizadora tem executados importantes trabalhos coordenados com outras cortes de contas.

Um exemplo é o levantamento de governança realizado em conjunto com diversos Tribunais de Contas do país em 2014. Esse trabalho teve como objetivo a sistematização das informações relativas à situação da governança pública em âmbito nacional, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

Apesar da ampliação do debate sobre o tema governança no setor público e a crescente preocupação em torno da aplicação de seus mecanismos e, ainda, das iniciativas que têm sido tomadas, a Administração Pública brasileira ainda está longe de chegar a um patamar ideal. O Relatório produzido pelo Levantamento de Governança afirma que:

Quanto ao objetivo de identificar os pontos mais vulneráveis, tem-se que os resultados obtidos neste levantamento revelaram, de forma geral, baixa capacidade em praticamente todos os controles e práticas sugeridos nos modelos de autoavaliação de governança pública. (TCU, 2014, Relatório de Levantamento de Governança, apreciado mediante o

Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário, de 27/05/2015²; BRASIL, 2015).

Todavia, essa mudança de comportamento da Administração Pública não ocorrerá de forma rápida. Trata-se de um processo de mudança cultural. Sobre isso, o Ministro Augusto Nardes, relator do processo, assim escreveu em seu voto:

Com certeza, não será tarefa simples; muito menos, rápida de ser executada. Mas, o sistema Tribunais de Contas planta uma primeira semente para que os gestores públicos e a sociedade lancem um novo pensar sobre a atuação do Estado e os requisitos necessários para que o Brasil possa alcançar patamares de primeiro mundo em um futuro breve. (trecho do voto do Ministro Augusto Nardes, integrante do Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário, de 27/05/2015; BRASIL, 2015).

3. Auditoria Operacional

Como visto, o presente trabalho aborda a questão da governança e a possibilidade de as auditorias operacionais realizadas pelos tribunais de contas contribuir para o seu desenvolvimento e aplicação ao setor público. A transparência e participação social nos rumos e controles das políticas públicas executadas pelo Estado Brasileiro são fundamentais para a transformação do país.

A conjuntura atual política e econômica do país tem sido destacada pela sequência de denúncias envolvendo agentes políticos e gestores públicos e privados por aproveitarem-se da máquina estatal em benefício próprio. Exemplo disso é o volume de escândalos políticos associados à chamada Operação Lava Jato, da Polícia Federal, em que são investigadas centenas de casos de corrupção envolvendo agentes políticos no Brasil. Essa situação expõe a importância e a atualidade do tema ora tratado. A Sociedade exige medidas mais contundentes, não só para punir os responsáveis por ações que subtraem para si os recursos públicos, mas também medidas que visem instituir mecanismos para impedir tais ações. Nessa perspectiva, a governança corporativa

² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO Nº 1273/2015 – TCU – Plenário** .TC 020.830/2014-9. Sumário: “LEVANTAMENTO. GOVERNANÇA PÚBLICA EM ÂMBITO NACIONAL. ANÁLISE SISTÊMICA DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA CONSTATADAS. ATUAÇÃO CONJUNTA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. RECOMENDAÇÕES AOS ÓRGÃOS GOVERNANTES SUPERIORES.”, Sessão de 27/05/2015. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2006-05-24;788>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

aplicada ao setor público tem se tornado pauta no debate envolvendo os temas relativos à melhoria da gestão pública.

A realidade atual impõe a necessidade de ações que visem tornar o Estado mais eficiente e conferir maior grau de efetividade nas políticas públicas, utilizando-se de ferramentas que informem e tornem o mais transparente possível as ações do poder público, para que todos os segmentos da Sociedade participem das escolhas e caminhos a percorrer.

Para que a democracia se manifeste no campo político e econômico, o Estado precisa exercer o seu papel e, para isso, a Administração Pública precisa de novos comportamentos e práticas que tornem a gestão pública capaz de assegurar que o Estado cumpra suas funções de resguardar a cada cidadão o direito de participar do resultado do desenvolvimento econômico obtido pelo País ao longo de sua história.

Nesse caminho, os tribunais de contas tem um papel importante a cumprir. O Controle Externo exercido por essas instituições deve ajudar a desenvolver e aprimorar a Administração Pública, na medida em que colabora para a produção e aplicação de mecanismos que garantam a transparência no uso dos recursos públicos e seu controle, obtendo, assim, maior capacidade para prestar serviços públicos de qualidade e, principalmente, ser um instrumento que leve o País a um estágio de maior desenvolvimento e justiça social.

Os Tribunais de Contas têm nas Auditorias Operacionais um meio de contribuir com a mudança da Administração Pública. Conforme visto anteriormente, esse instrumento de fiscalização foi previsto na Constituição Federal de 1988, nos Art. 70 e 71.

O Tribunal de Contas da União foi o pioneiro nesses trabalhos no País e define esse instrumento de fiscalização da seguinte forma:

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

Esse instrumento de fiscalização representa um avanço na atuação do controle externo da Administração Pública a cargo dos Tribunais de Contas (TCs). Com esse dispositivo constitucional, os Tribunais de Contas podem fiscalizar o cumprimento de programas, sua efetividade ou a eficiência e eficácia da gestão. Pode-se dizer que:

Os Tribunais de Contas, assim, devem se preocupar não somente com as regularidades das contas públicas, enfocando apenas os aspectos legal, orçamentário, contábil, financeiro e patrimonial, mas também confrontar a execução dos planos, normas e métodos com os objetivos da entidade auditada, visando avaliar o seu desempenho e os resultados obtidos. Possui uma ligação muito próxima com os conceitos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (OLIVEIRA, 2008, p. 4).

A preocupação com os impactos que as ações governamentais provocam efetivamente na Sociedade levou os TCs a não se dedicarem somente à verificação da regularidade nos atos dos agentes e gestores públicos, mas também às dimensões economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Os TCs devem ter a preocupação de fiscalizar se o uso dos recursos públicos ocorre da melhor forma possível e se atende às necessidades dos cidadãos.

O Controle Externo, exercido pelos tribunais de contas, tem a possibilidade de contribuir para a construção e internalização de mecanismos que tornem os atos da gestão pública transparentes e para que as informações propiciadas por dados sejam claras e objetivas, passíveis de serem compreendidas e utilizadas para maximizar os efeitos das políticas e gestão públicas.

Assim, a Sociedade e todos seus segmentos serão beneficiados pela ação do Estado. Espera-se que o trabalho efetuado pelas cortes de contas influencie paulatinamente a Administração Pública e contribua para a construção de uma cultura em que a transparência dos atos dos agentes políticos e gestores públicos seja a regra.

3.1. Aspectos importantes das Auditorias Operacionais

As auditorias podem ser realizadas na iniciativa privada ou pública. Podem ser executadas por pessoas da própria organização ou fora dela, e, ainda, se diferenciam pelas características dos objetos sobre os quais se debruçam. A seguir uma classificação resumida das auditorias.

A técnica de auditoria não tem uma classificação rígida, todavia, abaixo é apresentado uma classificação didática, utilizando-se três critérios: • quanto ao campo de atuação, a) governamental ou pública; b) privada. • quanto à forma de realização, a) interna; b) externa. • quanto ao objetivo do trabalho a) contábil ou financeira; b) operacional; c) integrada (ARAÚJO, 2006, *apud* OLIVEIRA , p.19, 2008).

No presente trabalho interessa a auditoria classificada, quanto ao campo de atuação – governamental –, quanto à forma de realização –, externa – e quanto ao objetivo do trabalho – operacional.

Oliveira (2008), em sua Dissertação de Mestrado apresentada à Fundação Getúlio Vargas, expõem dois pensamentos acerca das denominações auditoria operacional e auditoria de desempenho, transcritos abaixo:

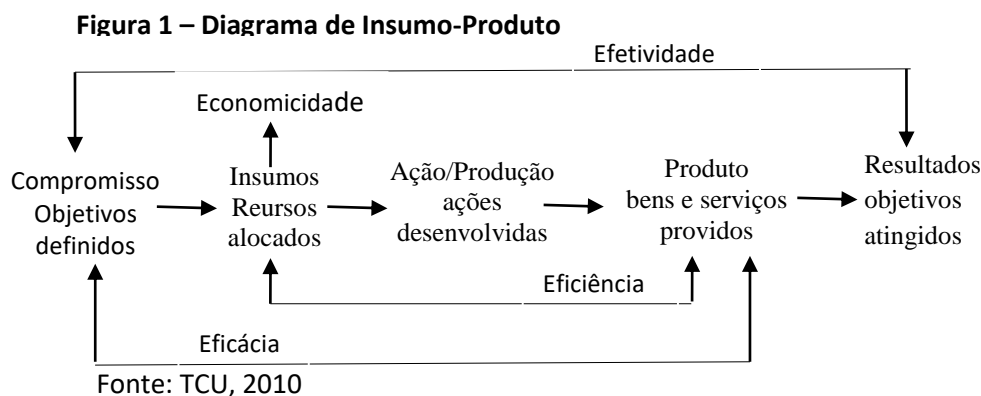
A auditoria operacional, como expressão genérica, aplica-se tanto ao setor público como ao privado. Alguns autores atribuem ao setor privado a origem da auditoria operacional, que surgiu em decorrência da necessidade que a auditoria interna tinha para verificar a adequação do sistema de controle interno implantado em alcançar os resultados esperados. O aumento das atividades empresariais ampliou a área de exames dos auditores internos, que além das necessidades financeiras passaram a incluir também os aspectos relacionados com as questões operacionais. Parte desta corrente, inclusive, trata auditoria interna como auditoria operacional, daí a expressão auditoria das operações ou operacional para designar um “aprofundamento do âmbito da auditoria interna (Araújo 2006 *apud*, OLIVEIRA ,p.29, 2008).

Enquanto Gomes, apesar de concordar que auditoria operacional pode ser considerada um sinônimo de auditoria de desempenho, vê na última a incorporação de novos critérios e métodos investigativos, bem como busca responder outras perguntas que não são do interesse da clássica auditoria operacional, tais como análise de conteúdo de política pública, pesquisa com usuários, entre outros. Ambas preocupam-se com a eficiência e o alcance dos objetivos operacionais, só que a auditoria de desempenho não se restringe a elas. A auditoria de desempenho é, de fato, essencialmente uma atividade exclusiva do setor público, pois o objetivo final dessa atividade é revisar e avaliar o impacto de políticas públicas, sua boa condução e o valor público que essas políticas agregam a sociedade. A auditoria operacional visa agregar valor privado para os acionistas, à maximização do lucro ou minimização do prejuízo, portanto, seu escopo é menos abrangente (Gomes 2004 *apud*, OLIVEIRA, p.29, 2008).

O Manual de Auditoria Operacional do TCU, revisado em 2010, não faz distinção entre esses dois termos e conceitua auditoria operacional como:

Auditoria operacional (ANOp) é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.” (BRASIL, 2010, p.11³).

Uma auditoria de natureza operacional (ANOp) pode examinar uma ou mais das principais dimensões de análise. A Figura 1, Diagrama de Insumo-Produto, mostra essas dimensões e suas interrelações.



Dimensão economicidade – trata da diminuição dos custos dos insumos, sem, no entanto, prejudicar a qualidade dos bens e serviços oferecidos.

Dimensão eficácia – é a execução do que foi planejado, é a entrega dos bens e serviços proposto, mesmo que não tenha sido eficiente nem econômico. A eficácia é a consecução dos objetivos propostos. Assim, a execução de uma atividade, para ser eficaz, precisa produzir os bens e/ou serviços a que se propôs.

Dimensão eficiência – é a racionalização do uso dos insumos para se obter os produtos planejados. É a relação entre o custo dos insumos e os produtos resultantes de uma atividade. É mais eficiente um processo que produz maiores quantidades, sem prejuízo da qualidade, utilizando o mesmo montante de insumos/produtos.

Dimensão efetividade – essa dimensão trata do impacto causado pelo produto na população-alvo. Por exemplo, se uma ação ou programa governamental modificou uma realidade. (BRASIL, 2010, p 11)

³ Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União.

Observa-se que, para se verificar as dimensões eficiência, eficácia e economicidade, deve-se voltar os olhos para dentro da instituição. Para se medir a dimensão efetividade, deve olhar para a realidade que a ação ou programa governamental direcionou seus esforços. “Assim, a efetividade se afere no mundo real, fora da organização ou programa, ao passo que a eficácia – do mesmo modo que a economicidade e a eficiência - pode ser medida sem sair da organização ou programa”. (OLIVEIRA, 2008, p.54).

O processo de seleção dos objetos de auditoria deve estar integrado ao planejamento estratégico do Tribunal de Contas que está selecionando a auditoria a ser feita (BRASIL, 2010). Isso é importante porque:

As escolhas estratégicas do órgão controlador abrangem diferentes perspectivas, desde decisões sobre a alocação de recursos para cumprir suas obrigações legais até decisões sobre áreas de governo que devem ser examinadas prioritariamente.

Assim, as escolhas estratégicas afetam a alocação de recursos em geral, tais como a natureza do investimento em capacitação, os tipos de ferramentas de trabalho que devem ser desenvolvidas, o quantitativo de pessoal alocado por linha de atuação. (BRASIL, 2010, p.15)

Após a finalização do processo das definições estratégicas, é preciso definir as auditorias a serem realizadas ou os objetos de auditoria. Segundo o TCU (BRASIL, 2010), o principal critério a ser utilizado nessa fase é o valor que a auditoria pode produzir para a contribuição do tribunal de contas à melhoria da Administração Pública. Além desses, existem outros, indicados pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai – sigla em inglês) e pelo TCU, onde se destacam os critérios materialidade, relevância e vulnerabilidade.

Na execução de uma auditoria operacional os critérios utilizados pelos auditores em suas análises, para comparar com as situações encontradas, são mais flexíveis que aqueles usados pelas auditorias de regularidade ou conformidade:

Dentre as possíveis fontes de critérios para auditorias de desempenho podem ser enumeradas, de acordo com as normas da Intosai: referências a comparações históricas e comparações com melhores práticas; normas, experiências e valores profissionais; indicadores-chave de desempenho; conhecimentos científicos novos ou já consolidados; critérios utilizados previamente em

auditorias similares ou empregados por outras EFS; organizações que realizem atividades semelhantes ou tenham programas similares; e bibliografia sobre a matéria em questão (INTOSAI, 2004, *apud* ALBUQUERQUE, 2006, p. 58).

Vê-se, portanto, que as auditorias operacionais têm características distintas daquelas apresentadas pelas demais modalidades. Pela complexidade dos problemas tratados, tornam-se mais flexíveis quanto à escolha de temas, objetos de auditoria, método de trabalho e maneira de comunicar a conclusão da auditoria. Utilizam variados métodos de avaliação e investigação das áreas do conhecimento, principalmente as Ciências Sociais. Por isso, o auditor deve apresentar características como flexibilidade, imaginação e capacidade analítica (BRASIL, 2010).

Outro aspecto importante é a participação do gestor e demais servidores da instituição auditada em todas as fases da auditoria. Tanto para a execução da auditoria como para a implementação das recomendações, é necessária a adesão do órgão sobre o qual se realiza a auditoria (BRASIL, 2010).

O Manual de Auditoria Operacional do TCU estabelece o ciclo dessa auditoria, compreendendo a seleção do tema, planejamento e execução da auditoria, elaboração do relatório, comentários do gestor, apreciação pelo Colegiado, divulgação e monitoramento.

3.2. Auditoria Operacional realizada pelo TCU, em 2009, Sobre o Uso de Mamógrafos e o Monitoramento das Recomendações, Realizado em 2012

A Auditoria Operacional em questão foi realizada no período de maio a novembro de 2009 e teve como objetivo “avaliar em que medida a disponibilidade de equipamentos, insumos e profissionais para realização de mamografias estaria adequada ao atendimento da população em nível nacional.” (BRASIL, 2014-d)⁴.

A Auditoria abordou um importante tema para a saúde popular. Controlar a incidência do câncer de mama é uma das prioridades do Ministério da Saúde (BRASIL,

⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria Operacional sobre o uso de mamógrafos**. Brasília: TCU-SecexSaúde, 2014-d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-o-uso-de-mamografos.htm>. Acesso em 06 de Fev, 2017

2014-d). O exame de mamografia é o mais indicado para a identificação e diagnóstico da doença (*op. cit.*, 2014-d). Em consequência dessa análise, estabeleceu-se como meta a realização de exames preventivos de mamografia em 60% da população-alvo até o ano de 2011 (*idem*).

A investigação realizada pela Auditoria teve como foco a suficiência ou não do quantitativo de exames realizados para o atendimento da população alvo. Foi utilizado o parâmetro do Instituto Nacional do Câncer (Inca) e Organização Mundial da Saúde (OMS). Essas duas entidades definem a necessidade de realização do exame tendo como base o seguinte recorte: população feminina, faixa etária de 50 a 69 anos, se submetendo ao exame a cada dois anos. Também foi considerada a meta do Ministério da Saúde que é a cobertura de 60% da demanda existente.

Foram utilizadas as informações sobre o número de equipamentos existentes e exames realizados, constantes no banco de dados do Sistema Único de Saúde (SUS). O quantitativo de equipamentos necessários baseou-se no que estabelece o Ministério da Saúde que é um mamógrafo para cada 240 mil habitantes.

Achados da Auditoria

- O País contaria com um número adequado de aparelhos de mamografia se todos os equipamentos do SUS estivessem realizando exames. Todavia, o número de exames realizados, no período de maio de 2008 a abril de 2009, totaliza cerca de 58% da demanda estimada pela meta do Ministério da Saúde. (o Inca considera ideal a realização de 25 exames por dia útil por aparelho de mamografia);

- A produção média dos aparelhos de mamografia registrada no período analisado foi de 9,8 exames de mamografia por dia útil;

- Apenas 5,3% dos estabelecimentos de saúde públicos atingiram ou superaram a produção considerada adequada pelo Inca, no período.

Causas

- Manutenção insuficiente dos mamógrafos e dos equipamentos de revelação;

- Falta de pessoal para realização dos exames e para emissão dos laudos médicos;
- Ocorrência de falhas na emissão de pareceres relativos à aquisição de mamógrafos pelo Ministério da Saúde, resultando em aquisição de equipamentos inadequados á estrutura do estabelecimento ou às necessidades da localidade beneficiada.

Deliberações do TCU

Foi deliberado aos órgãos e unidade responsáveis o seguinte:

- melhoria do registro nos sistemas de informação do SUS dos quantitativos de equipamentos e exames de mamografia realizados, inclusive por meio da implantação de detecção automática de inconsistências;
- melhoria da avaliação das condições do estabelecimento e da demanda da localidade beneficiada, quando da emissão do parecer técnico dos processos de convênio para aquisição de mamógrafo;
- realização de ações, junto às Secretarias Estaduais de Saúde, para possibilitar o funcionamento dos equipamentos que não se encontram em uso;
- disseminação de boas práticas de gestão verificadas nos estabelecimentos públicos nos quais se verificam as melhores produtividades dos equipamentos de mamografia;
- atualização dos parâmetros da Portaria GM/MS 1.101/2002, incluindo o estabelecimento de metas mínimas de produtividade por equipamento público.

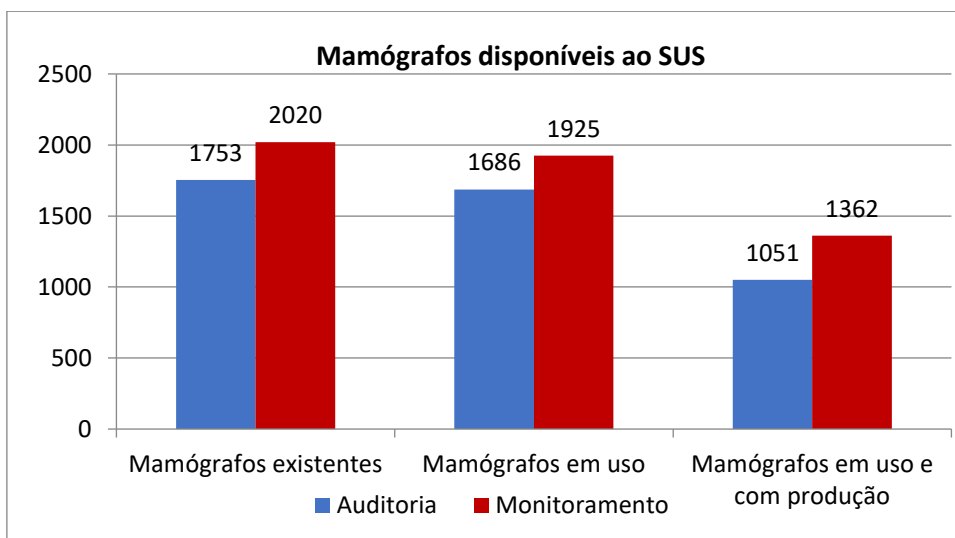
Benefícios esperados com a implementação das deliberações do TCU: a) melhoria do processo de aquisição de mamógrafos; b) melhoria da gestão de informações sobre a efetiva quantidade de equipamentos disponíveis para o SUS, permitindo adequado planejamento da política pública de saúde; c) diminuição da ociosidade dos mamógrafos existentes, em benefício da população.

3.3. Monitoramento das Determinações e Recomendações do Acórdão 247/2010-Plenário

O Monitoramento das recomendações do Acórdão do TCU em questão observou que houve progresso em relação à situação anterior. Constatou-se a implementação de medidas objetivando melhorar o desempenho dos gastos públicos tanto na obtenção de mamógrafos como no conjunto de processos e procedimentos de detecção preventiva do câncer, como a instituição do Programa Nacional de Qualidade em Mamografia e a celebração de acordo entre o Ministério da Saúde e o Hospital Alemão Oswaldo Cruz – HAOC, para emissão de laudos de mamografia à distância, com capacidade para atender de início até 180 mamógrafos (BRASIL, 2014)

Nos trabalhos de monitoramento, pode-se observar um aumento no quantitativo de aparelhos de mamógrafos disponíveis ao SUS, em uso e com produção, e também dos exames realizados. O gráfico a seguir mostra um comparativo entre os dados obtidos na Auditoria Operacional e no Monitoramento, em três situações que se encontram os mamógrafos:

- 1) mamógrafos existentes;
- 2) mamógrafos em uso;
- 3) mamógrafos em uso e com produção.

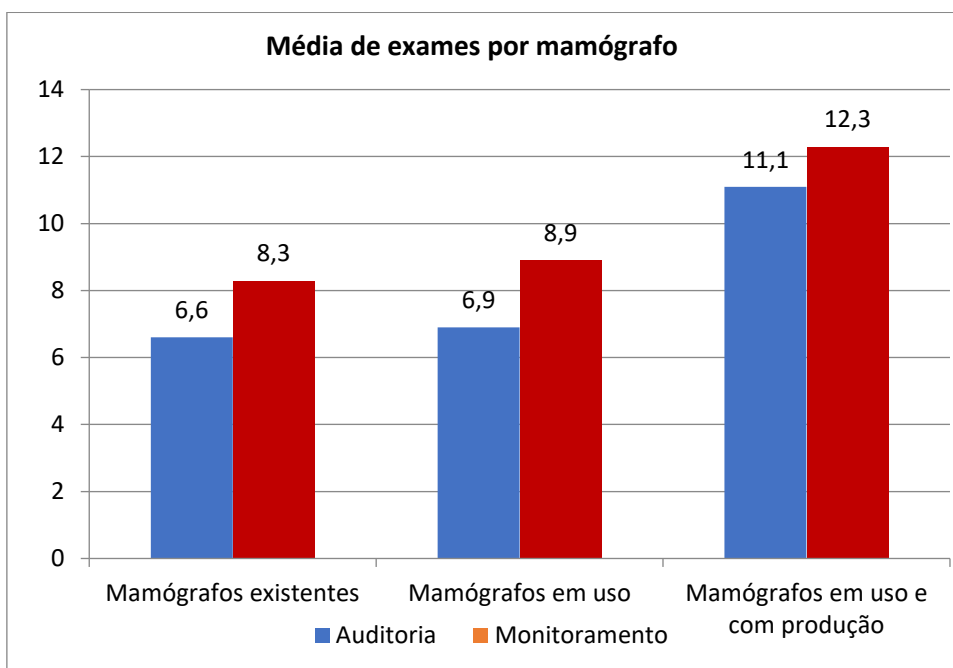


Fonte: TCU (BRASIL, 2014-d)

Observa-se que os números apresentados pela auditoria demonstram que, dos 1753 aparelhos disponíveis para o SUS, apenas 1051 produziam laudos, isto é, do total dos mamógrafos existentes no SUS, 59,95% estão em produção. Os dados do

monitoramento mostram que houve um aumento dos mamógrafos em uso e com produção de 29,59%.

O gráfico a seguir compara a média de exames por aparelho de mamografia.



Fonte: TCU (BRASIL, 2014-d)

A média de exames realizados por aparelho melhorou, subindo de 11,1 para 12,3, representando um aumento percentual de 10,81%. O aumento total dos exames foi de 43,6%. (BRASIL, 2014-d)

O TCU considera que houve uma melhora da situação encontrada no Monitoramento em relação àquela verificada na Auditoria. Todavia, aponta a continuidade de falhas observadas na Auditoria Operacional. Essas falhas são relativas à insuficiência de requisitos técnicos e de documentos comprobatórios da real necessidade de aquisição dos aparelhos, entre outros, nos pareceres técnicos para aquisição dos mamógrafos (BRASIL, 2014-d).

4. Auditoria Operacional e sua Contribuição para o Aprimoramento da Governança no Setor Público

O TCU, à época da realização da Auditoria Operacional no uso dos mamógrafos, bem como do primeiro monitoramento ainda não havia iniciado trabalhos específicos na

área da governança pública. Todavia, observa-se que os problemas encontrados pela Auditoria Operacional, as causas indicadas e recomendações envolvem fatores relacionados à governança.

De forma geral, os problemas constatados são: a) ofertas de exames de mamografia aquém da demanda estimada; b) produção média de exames por aparelho de mamografia abaixo do previsto nos parâmetros utilizados e; c) não produção dos quantitativos de exames considerados adequados, por parte da maioria dos estabelecimentos de saúde.

As causas apontadas pelo TCU relacionam-se com os seguintes fatores: insuficiência de manutenção dos aparelhos para realização dos exames e dos equipamentos de revelação; falta de pessoal, tanto para realização dos exames como para emissão dos laudos médicos; e falhas na emissão de pareceres para aquisição de aparelhos de mamógrafos pelo ministério da Saúde. Esses fatores dão ensejo à compra de equipamentos inadequados aos estabelecimentos de saúde ou localidade beneficiada.

A indicação das causas mostra que o processo de execução da política pública para a detecção e prevenção do câncer apresenta problemas na decisão da compra dos aparelhos de mamógrafos, na conservação desses, no registro de informações seguras e claras, em sistemas e na falta de pessoal.

O TCU observa que:

O sistema de governança reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Envolve, portanto, as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas, documentos etc), o fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização (BRASIL, 2014-b, p. 27⁵).

No caso presente, observam-se problemas de governança nas estruturas administrativas, nos processos de trabalho, instrumentos e fluxo de informações. As

⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014-b. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 26/01/2017

falhas verificadas estariam relacionadas a alguns elementos descritos nos referenciais de governança do TCU.

No detalhamento do componente Capacidade Organizacional e recursos do Referencial de Governança para Avaliação de Políticas Públicas, o TCU diz:

“Espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, **assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório**, com vistas ao aperfeiçoamento da sua formulação e da sua própria implantação. As estruturas referem-se à disponibilidade de recursos conforme previsto para a execução das ações, aplicáveis de acordo com as prioridades e os objetivos da política pública, de forma a atender os requisitos de tempestividade, quantidade e direcionamento adequados. Englobam não somente a existência de recursos orçamentários e financeiros, mas também a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas. Este componente de estruturas e recursos organizacionais possui grande relação com questões referentes à governança corporativa.(...)” grifo nosso.(TCU, 2014, p. 53 e 54).

A garantia do bom uso dos recursos públicos estaria prejudicada pela aquisição de aparelhos inadequados à instituição recebedora ou à sua localidade, pela não manutenção dos aparelhos ou pela não utilização por falta de pessoal qualificado. A supervisão das ações descentralizadas, o monitoramento dos resultados e a realimentação do processo decisório estariam prejudicados pela não confiabilidade das informações, dado as falhas apontadas em seus registros, uma vez que a direção do processo precisa de informações confiáveis para tomar decisões.

No componente Relacionamento com Partes Interessadas, do Mecanismo Estratégia, o TCU relata:

Considerando o necessário foco das organizações na prestação de serviços com eficiência, o alinhamento de suas ações com as expectativas das partes interessadas é fundamental para a otimização de resultados.

De forma geral, essas organizações precisam satisfazer gama complexa de objetivos políticos, econômicos e sociais, o que as submete a um conjunto de restrições e influências externas diferentes daquelas enfrentadas por empresas do setor privado.

Logo, um modelo de governança deve propiciar o equilíbrio entre as legítimas expectativas das diferentes partes interessadas, a

responsabilidade e discricionariedade dos dirigentes e gestores e a necessidade de prestar contas (IFAC, 2001).

Para garantir esse alinhamento, é essencial que as organizações estejam abertas a ouvir as partes interessadas para conhecer necessidades e demandas; avaliem o desempenho e os resultados organizacionais; e sejam transparentes, prestando contas e fornecendo informações completas, precisas, claras e tempestivas” (IFAC, 2001 *apud* BRASIL, 2014).

Esse componente mostra a importância do alinhamento das ações das instituições envolvidas na produção dos exames, tanto as que gerenciam como as que executam, com o que se espera delas. Nesse caso, o que se espera é que as ações institucionais favoreçam a realização dos exames na quantidade demandada.

O resultado e o desempenho de cada instituição envolvida no processo devem ser avaliados e medidos para que possam corrigir suas debilidades. E várias são as instituições públicas envolvidas, desde as que estão na gestão, responsáveis pelo gerenciamento, até aquelas responsáveis pela execução dos exames. Todas devem responder, com suas respectivas responsabilidades, pelas falhas indicadas: decisão da compra dos aparelhos de mamógrafos, conservação desses, registro de informações seguras e claras, em sistemas e na falta de pessoal.

Esses foram alguns exemplos da relação entre mecanismos e componentes de governança dos modelos propostos pelo TCU e os problemas apontados na Auditoria Operacional em questão.

Vê-se, portanto, que, embora a palavra “governança” não tenha sido utilizada (salvo eventual ocorrência isolada) nos relatórios da auditoria operacional aqui analisada, seus elementos estão patentes nos resultados da ação de controle.

Com efeito, observa-se que as recomendações apontam para melhorias em aspectos da governança:

a) melhoria do registro nos sistemas de informação do SUS dos quantitativos de equipamentos e exames de mamografia realizados, inclusive por meio da implantação de detecção automática de inconsistências;

b) melhoria da avaliação das condições do estabelecimento e da demanda da

localidade beneficiada, quando da emissão do parecer técnico dos processos de convênio para aquisição de mamógrafo;

c) realização de ações, junto às Secretarias Estaduais de Saúde, para possibilitar o funcionamento dos equipamentos que não se encontram em uso

d) disseminação de boas práticas de gestão verificadas nos estabelecimentos públicos nos quais se verificam as melhores produtividades dos equipamentos de mamografia;

e) atualização dos parâmetros da Portaria GM/MS 1.101/2002, incluindo o estabelecimento de metas mínimas de produtividade por equipamento público.

Dados confiáveis, avaliação das demandas sociais, condições estruturais boas entre outros, são fatores necessários à implantação de métodos de governança nos órgãos.

As melhorias constatadas, por meio do monitoramento, foram:

- a instituição do Programa Nacional de Qualidade em Mamografia e a celebração de acordo entre o Ministério da Saúde e o Hospital Alemão Oswaldo Cruz – HAOC, para emissão de laudos de mamografia à distância, com capacidade para atender de início até 180 mamógrafos;

- aumento dos mamógrafos em uso e com produção em 29,59%;

- Aumento da realização de exames em 43,6%.

As determinações e recomendações do TCU relacionam-se com ações que influenciam a governança dos órgãos ou o encaminhamento da política voltada para detecção e prevenção do câncer de mama, mesmo antes de os modelos de governança terem sido elaborados. Isso demonstra o potencial que as auditorias operacionais têm para contribuir com o desenvolvimento dos mecanismos de governança no País.

Não significa dizer que uma auditoria operacional e um ou dois monitoramentos sejam capazes, por si sós, de aprimorar de imediato a governança de um ou mais órgãos. Mas esse instrumento de atuação das Cortes de Contas pode, ao longo do tempo, dar uma contribuição importante nesse sentido, na medida em que aponta na direção da mudança paulatina da Administração Pública.

5. CONCLUSÃO

O objetivo geral do presente trabalho foi identificar as formas e mecanismos que as auditorias operacionais possuem para atuar na melhoria da gestão pública, induzindo-a a adoção dos métodos da boa governança. Utilizou-se a Auditoria Operacional sobre o uso de mamógrafos, os problemas encontrados, suas causas e determinações do TCU para sua superação das deficiências e melhoria do objeto auditado.

No comparativo entre os apontamentos da Auditoria relativos às falhas encontradas, causas e determinações e os mecanismos de governança e seus componentes, aplicados a órgãos e entidades, observou-se que o TCU, em suas recomendações e determinações, abordou elementos relativos aos seguintes componentes da governança: Liderança Organizacional, do mecanismo Liderança; Relacionamento com Partes Interessadas e Estratégia Organizacional, do mecanismo Estratégia; Auditoria Interna e Transparência, do mecanismo Controle.

As modificações observadas no Monitoramento teriam impactado positivamente na governança do processo de realização dos exames de mamografia. Porém, o TCU avalia que ainda restam falhas no processo, notadamente na emissão de pareceres, o que demonstra que há muito que desenvolver.

A instituição dos métodos de governança na Administração Pública brasileira, apesar de urgente, não é fácil nem rápida. Demanda tempo e muito esforço de instituições e pessoas.

Vários atores sociais e institucionais precisam atuar e contribuir para o aprimoramento da governança na Administração Pública brasileira. Os Tribunais de Contas se constituem em um desses atores, e as auditorias operacionais são um dos instrumentos que as Cortes de Contas podem utilizar e dar sua contribuição para o surgimento de um Estado capaz de orientar o desenvolvimento econômico, distribuindo seus benefícios a toda a Sociedade.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório. **A Auditoria Operacional e Seus Desafios: Um Estudo a Partir da Experiência do Tribunal de Contas da União** – Salvador, 2006. Disponível em: <http://www.adm.ufba.br/pt-br/publicacao/auditoria-operacional-seus-desafios-estudo-partir-experiencia-tribunal-contas-uniao>. Acessado em: 06/02/2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília:, Senado, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 06/02/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO Nº 1273/2015 – TCU – Plenário .TC 020.830/2014-9**. Sumário: “LEVANTAMENTO. GOVERNANÇA PÚBLICA EM ÂMBITO NACIONAL. ANÁLISE SISTÊMICA DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA CONSTATADAS. ATUAÇÃO CONJUNTA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. RECOMENDAÇÕES AOS ÓRGÃOS GOVERNANTES SUPERIORES.”, Sessão de 27/05/2015. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao:plenario:acordao:2006-05-24;788>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO Nº 1953/2012-TCU-Plenário**. TC 011.807/2012-1. Monitoramento das Recomendações do Acórdão nº 247/2010 – TCU – Plenário. Sessão de 01/08/2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO Nº 247/2010 – TCU – Plenário**. TC 011.587/2009-1. Auditoria Operacional sobre o Uso de Mamógrafos. Sessão de 24/02/2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Avaliação da Maturidade em gestão de riscos na administração pública indireta**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em 06 de Fev, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança** Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014-a. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 26/01/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança no setor Público**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>>. Acesso em: 05 de fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3.ed. Brasília: TCU-Seprog, 2010. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 26/01/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014-b. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 26/01/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2014-c. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 26/01/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU-SecexAdmin, 2016. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 26/01/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria Operacional sobre o uso de mamógrafos**. Brasília: TCU-SecexSaúde, 2014-d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-o-uso-de-mamografos.htm>. Acesso em 06 de Fev, 2017

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Sistemas de avaliação e monitoramento da Administração Pública**. Disponível em:<[http:// www.tcu.gov.br/](http://www.tcu.gov.br/)>. Acesso em 06 de Fev, 2017.

DOTTI, Marinês; JÚNIOR, Jessé. **As licitações e contratações públicas no cenário da governança eletrônica**. Revista EMERJ – v. 11. Nº 42 - Rio de Janeiro, 2008. P. 17-44.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. 5.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). <<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca-corporativa>>. Acesso em 12 de Fev, 2017.

MANGUEIRA, Alden. **Governança no Setor Público sob o prisma do controle externo a experiência do Tribunal de Contas da União (TCU) na avaliação das políticas públicas e na indução do seu aperfeiçoamento como alavanca ao Desenvolvimento Nacional**- Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra. 2015.

OLIVEIRA, Roberto Vasconcellos. **Auditoria operacional: uma nova ótica dos tribunais de contas auditarem a gestão pública, sob o prisma da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, e o desafio de sua consolidação no TCE/RJ**. Rio de Janeiro, 2008.

SERPA, Selma Maria. Compreendendo os conceitos de governança para controlar. Nota Técnica - Seaud 2/2013. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Nº 127. P 34-47]. 2013.