

## **Ferramentas de controle da administração pública: um Estudo Acerca da Auditoria Operacional feita pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

**Autoria:** Cleidiane Figueiredo da Silva<sup>1</sup> e Bruno Carlos da Silva Porto<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Fundação João Pinheiro, E-mail: cleidiane1306@gmail.com

<sup>2</sup> Fundação João Pinheiro, E-mail: brunocsporto@gmail.com

### **Introdução**

A Administração Pública deve atuar em consonância aos princípios normativos impostos pelo ordenamento jurídico, sejam eles implícitos ou explícitos. O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 apresenta princípios constitucionais expressos, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Visando assegurar que a atuação da Administração estará sempre pautada nestes princípios, faz-se necessário o controle de seus atos por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer sobre si própria o controle de seus atos.

O controle tem o importante papel de impor limites à atuação administrativa e orientar a melhor utilização de recursos. Segundo Carvalho Filho (2007) o controle da Administração Pública trata-se dos mecanismos por meio dos quais será exercida a fiscalização e a revisão da atividade administrativa dos Poderes do Estado. Para Maria Sylvia Zanella de Pietro (2007) a finalidade do controle é assegurar a atuação administrativa em conformidade aos princípios normativos, em especial aqueles expressos no artigo 37 da Constituição. Tal finalidade abarca também aspectos discricionários da atuação administrativa, denominado controle de mérito.

A Constituição Federal definiu dois sistemas de controle, quais sejam: o controle interno, realizado pelos próprios órgãos do aparelho estatal, e o controle externo, realizado pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas.

O controle externo é aquele realizado por órgão ou Poder não pertencente à estrutura do órgão ou Poder responsável pela atividade controlada. O controle externo pode ser exercido pelo Poder Judiciário, neste caso denominado controle jurisdicional, abrangendo a apreciação de atos, processos e contratos administrativos, atividades ou operações materiais e, até mesmo, da omissão da Administração; e também pelo Poder Legislativo, o qual se divide em controle político, realizado pelas Casas Legislativas, e controle técnico que envolve a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, exercido com auxílio do Tribunal de Contas.

Os Tribunais de Contas possuem competências constitucionais exclusivas arroladas no artigo 71 da Constituição Federal e regem-se ainda por princípios específicos do controle, dispostos no caput do artigo 70, quais sejam legalidade, legitimidade e economicidade. Segundo Souza (2004), a atividade preponderante dos Tribunais consiste no exame da realização de auditorias operacionais e acompanhamento de execuções financeiras e orçamentárias do estado e fiscalizadora junto a todos que manipulam bens e valores públicos, de quaisquer das esferas da Administração Pública.



**XVII Semana do Administrador do Sudoeste da Bahia** SSN: 2358-6397

*O Administrador da Contemporaneidade: desafios e perspectivas*

Na atualidade, tema constante de debates na sociedade, na mídia, no meio político e jurídico é o poder exercido pelos Tribunais de Contas, a amplitude de sua atuação e autonomia frente aos demais poderes. À vista do controle exercido pelos Tribunais de Contas, as Auditorias Operacionais constituem importante ferramenta de controle, indispensável para a Administração Pública contemporânea, haja vista sua capacidade de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública, garantindo a economicidade, a eficiência e a eficácia dos seus resultados. Ademais, a verificação do atendimento das auditorias operacionais à sua finalidade, implica em uma compreensão do nível de maturidade institucional e identificação de oportunidades de melhoria.

O objetivo do presente trabalho é realizar breve análise acerca da Auditoria Operacional do programa Saneamento Para Todos, feita pelo Tribunal de Contas Estadual, buscando identificar e destacar a contribuição desta auditoria enquanto ferramenta para a concretização do controle social, para a garantia da economicidade, da eficiência e da eficácia dos resultados.

### **Saneamento Básico e o Programa do Governo Estadual – Saneamento Para Todos**

O saneamento básico compõe-se de quatro serviços essenciais, quais sejam, o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana (coleta e disposição final do lixo), e a drenagem urbana. A Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007 estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Para a Organização Mundial de Saúde (OMS), saneamento básico é o controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeitos nocivos sobre o bem estar físico, mental e social. A implantação de sistemas de saneamento básico acarreta uma rápida e sensível melhoria na saúde e condições de vida de uma população. O investimento em saneamento básico implica em mais saúde, qualidade de vida e desenvolvimento ao país, com reflexos na preservação dos recursos hídricos.

O Sistema Único de Saúde (SUS) tem gastos anuais exorbitantes com doenças resultantes das condições inadequadas de saneamento. Segundo a Fundação Nacional de Saúde a precariedade do serviço de saneamento reflete no quadro epidemiológico; dados obtidos pela Fundação indicam números elevados de internações hospitalares provocadas por doenças relacionadas com a falta e/ou com a inadequação de saneamento, sendo a diarreia a principal doença registrada. Destaca ainda, que os dados referem-se aos casos monitorados pelo sistema, que ainda não cobre todo o território nacional e a todas as unidades de saúde.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referentes ao Censo Demográfico de 2010 apontaram que 67% dos domicílios possuíam esgotamento sanitário, sendo 55,45% por rede geral e 11,61% por fossa séptica; no tocante ao abastecimento de água 82,85% dos domicílios do país estavam ligados à rede geral de distribuição. Em Minas Gerais, conforme dados do Censo 2010 78,61% possuíam esgotamento sanitário e 86,28% dos domicílios possuíam abastecimento de água (ligação à rede geral de distribuição).



**XVII Semana do Administrador do Sudoeste da Bahia** SSN: 2358-6397

*O Administrador da Contemporaneidade: desafios e perspectivas*

De acordo com dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB/2008) 8% dos municípios do Estado não possuíam nenhum tratamento da água, embora tivessem serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição. E dos 91,56% dos municípios do Estado que possuíam serviço de esgotamento sanitário, apenas 23,09% contavam com tratamento de esgoto. Quanto às doenças associadas ao saneamento básico, dados apontam que no Estado de Minas Gerais foi registrada ocorrência de diarreia em 25,56% dos municípios e verminoses em 27,55% dos municípios do Estado.

Diante deste contexto, o Governo Estadual tornou o investimento em infraestrutura de saneamento básico um de seus objetivos prioritários; sendo criado o Programa Estruturador “Saneamento Básico: mais saúde para todos” no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2004-2007. No Plano Plurianual vigente (2012/2015), o nome do programa foi modificado para “Saneamento para todos”. No presente trabalho entenda-se por sinônimas as expressões “Saneamento Básico: mais saúde para todos” e “Saneamento para todos”.

Relevante destacar que a prestação do serviço de saneamento básico em Minas Gerais está concentrada na a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA-MG), juntamente com sua subsidiária, Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais (COPANOR). Conforme a Lei nº 13.663, de 18 de julho de 2000, cabe à COPASA planejar, projetar, executar, ampliar, remodelarexplorarserviçospúblicosdesaneamento básico, mediantecontratodeconcessãouconvênio específico com os municípios. A COPASA atua como prestadora dos serviços de abastecimento de água em 73% dos municípios do estado.

### **Auditorias Operacionais**

Para contextualizar as auditorias operacionais inicialmente é importante esclarecer que no processo de Reforma da Administração Pública Brasileira que tinha como um de seus objetivos, dentre outros, o fortalecimento da governança (entendida como a capacidade de implementação de políticas pelo Estado), tornou-se notória a necessidade de eficiência do Estado e a importância da fiscalização dos resultados das políticas públicas, isto é, do controle e avaliação de desempenho. Este aspecto relacionado à implementação de políticas públicas foi um componente fundamental de todo processo.

Neste contexto, por meio de atribuição dada pela Constituição Federal de 1988 o Tribunal de Contas, enquanto órgão fiscalizador, torna-se incumbido de realizar auditorias operacionais. Estas auditorias consistem na análise da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades da Administração, visando o aperfeiçoamento da gestão pública. O Tribunal de Contas da União (TCU) editou o Manual de Auditoria Operacional no qual são dadas as orientações gerais sobre os métodos e técnicas utilizadas pelo TCU, além de exposição de conceitos relevantes para melhor compreensão da questão.

As Auditorias Operacionais podem ser de dois tipos: auditoria de desempenho operacional e avaliação de programas. Maridel Piloto de Noronha (2003) afirma que a o objetivo da primeira é examinar a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia, enquanto a segunda busca examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais.



**XVII Semana do Administrador do Sudoeste da Bahia** SSN: 2358-6397

*O Administrador da Contemporaneidade: desafios e perspectivas*

O início da realização de auditorias operacionais pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas (TCE-MG) ocorreu em 2009, impulsionado pelo Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX). O programa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão proposto aos Tribunais de Contas visava o fortalecimento institucional do sistema de controle externo para apoiar a implementação da Lei Complementar nº 101 - intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal, e, tornar o exercício das competências dos Tribunais mais eficaz. Uma das metas do programa era a capacitação dos técnicos dos Tribunais de Contas em Auditoria Operacional e implantação dessas auditorias nos Tribunais; o PROMOEX promoveu o Programa Nacional em Auditoria Operacional, coordenado pelo Instituto Rui Barbosa (IRB). Técnicos do TCE-MG foram capacitados no âmbito do PROMOEX e em outras áreas específicas de conhecimento para auxiliar na execução das auditorias operacionais. Em 2010, ainda no âmbito do Programa, foi sugerida aos Tribunais a realização de auditoria operacional em saneamento básico; cabendo às respectivas Cortes de Contas escolherem o objeto.

### **A Auditoria Operacional do Programa Estadual Saneamento Para Todos**

Segundo o Relatório de Auditoria Operacional do TCE-MG a escolha do programa “Saneamento para Todos” foi motivada pelo volume de recursos a serem destinados ao programa, por contemplar ações de grande alcance social com perspectiva de gerar um impacto positivo na saúde e qualidade de vida da população e por presumir-se que os resultados do programa foram aferidos, haja vista, diversas ações do programa instituído em 2004 estarem concluídas.

No escopo do trabalho realizado, a auditoria orientou-se pela análise dos problemas estruturais e de gestão capazes de comprometer o funcionamento e o alcance dos resultados esperados pelo Programa. A auditoria operacional não se restringiu ao mero exame da legalidade dos procedimentos no âmbito do Programa, buscou examinar os aspectos de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

Para o trabalho como um todo foi prevista a análise de quatro questões de auditoria, quais sejam: a) a metodologia de seleção e priorização de municípios assegura que sejam contempladas as localidades com maior risco epidemiológico, e que os empreendimentos selecionados apresentem o melhor custo-benefício?; b) os sistemas de abastecimento de água, rede de coleta e tratamento de esgoto objeto do Programa possuem sustentabilidade técnico-operacional, garantindo a prestação de serviços adequados?; c) os critérios adotados na política de tarifa social para prestação de serviços da COPASA garantem condições para que a população carente consiga o referente benefício?; e, d) os instrumentos de monitoramento e avaliação permitem verificar o desempenho do programa?

Ainda conforme o referido relatório, quanto à metodologia utilizada para a realização dos trabalhos foram utilizadas as seguintes técnicas de diagnóstico de auditoria: Análise SWOT, Diagrama de Verificação de Risco – DVR e Análise stakeholder. A estratégia metodológica

consistiu na pesquisa strictu sensu e documental, tendo por procedimentos entrevistas, questionários e observação direta em campo dos sistemas de saneamento implantados.

Um relatório preliminar foi elaborado pela Comissão de Auditoria Operacional (CAOP) e remetido à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), responsável pela execução do programa, à COPASA, à COPANOR e à Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento Água e de Esgoto Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE), para que se manifestassem acerca dos apontamentos técnicos. À Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) foi determinado o envio ao Tribunal dos documentos relativos ao monitoramento do Programa auditado. Após o pronunciamento dos gestores, a CAOP emitiu o relatório final que foi encaminhado ao Tribunal Pleno. Sendo então proferido em 28/11/2012 o Acórdão referente ao processo nº: 862696.

Na análise realizada pela CAOP verificou-se que houve um aumento de 6,5% do volume de recursos previstos para o programa entre o PPAG 2004/2007 e o de 2008/2011, e de 11% a mais entre o PPAG 2008/2011 e o PPAG 2012/2015, sendo muito importante então identificar qual o efeito prático do aumento do volume de recursos destinados ao Programa.

Com base em dados da PNSB realizada nos anos de 2003, 2004, 2009 e 2011 a Comissão apontou os pontos principais, a saber: houve aumento considerável do número de domicílios atendidos pelo abastecimento regular de água e por rede coletora de esgoto ou por fossas sépticas entre 2004 e 2011; percentualmente o crescimento do número de domicílios atendidos pelo abastecimento regular de água, por rede coletora de esgoto e por fossas sépticas foi maior do que o aumento percentual do total de domicílios no período compreendido entre 2004 e 2009; já no ano de 2011 constatou-se crescimento percentual do número de domicílios superior ao de domicílios atendidos; por fim ao confrontar os dados do período entre 2004 e 2011 constatou-se um aumento de 26,2% de domicílios atendidos por coleta de esgoto ou fossas rudimentares, quanto aos domicílios atendidos por rede de abastecimento de água o aumento foi de 20%.

A comissão afirmou ainda que de modo geral houve evolução, tendo sido verificada a redução da taxa de mortalidade infantil e o aumento no número de nascidos vivos. Ainda segundo o Conselheiro Ministro Cláudio Couto Terrão, tendo por base o Processo nº 872207– Balanço Geral do Estado, no quesito saneamento foi verificada melhorias, contudo, constatou-se como ainda elevada a falta de acesso ao abastecimento de água e a redes de esgoto.

No que tange a análise das quatro questões de auditoria propostas inicialmente a CAOP finalizou a análise apresentando em seguida suas conclusões, dentre seus principais pontos pode-se destacar: no que tange ao critério de seleção, cento e onze municípios contemplados pela SEDRU apresentaram indicadores de saúde melhores que metade dos municípios do Estado; noventa e oito municípios não beneficiados pelo programa apresentaram indicadores de saúde piores que a metade dos municípios mineiros; quanto a sustentabilidade técnico-operacional, constatou-se a ocorrência de sistemas de saneamento administrados de forma

deficiente, instalações construídas em precário estado de conservação, redes de esgotos com extravasamento, fornecimento de água de poço artesiano sem desinfecção, ausência do controle da qualidade da água, e, obras paralisadas ou inoperantes; tratando-se dos critérios de enquadramento da tarifa social de forma a assegurar que as famílias de baixa renda fossem beneficiadas verificou-se a exclusão de grande parte das famílias carentes, sendo necessária a revisão dos critérios. Por fim, quanto ao monitoramento como instrumento para subsidiar decisões e a avaliação da efetividade da intervenção realizada pelo programa foram identificadas diversas falhas, capazes de comprometer o monitoramento e a avaliação, sendo necessária uma atuação conjunta dos diversos atores.

Além destas conclusões a CAOP apresentou proposta de encaminhamento para que o Tribunal Pleno fizesse diversas recomendações à ARSAE, COPASA/COPANOR, SEDRU e SEPLAG com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento do desempenho do Programa.

### **Considerações Finais**

Em um Estado Democrático de Direito é de suma importância garantir ao cidadão e à sociedade utilizar-se de mecanismos de escolha e acompanhamento das políticas públicas. Neste sentido, o controle social revela-se como importante meio para aferir a concretização dos princípios constitucionais, como o princípio da economicidade e eficiência. No contexto atual não basta a Administração Pública buscar ser eficaz e eficiente apenas, deve ser também efetiva. Neste sentido, as Auditorias Operacionais tem relevante papel no controle externo por serem instrumentos de fiscalização da gestão com foco também em resultados, possibilitando maior abrangência da fiscalização. Observa-se que esta atividade do Tribunal e os interesses da sociedade convergem para o mesmo ponto: garantia de que as ações desenvolvidas pelo Estado em prol da sociedade atendam aos anseios do cidadão. Em breve exame, foi possível constatar que mesmo diante dos resultados alcançados é premente a necessidade de constante monitoramento e de revisão de algumas ações, principalmente se considerarmos o significativo aumento do volume de recursos destinados ao programa. Além disso, é notório que para melhor condução do programa deve haver clareza nas definições e objetivos, uma visão macro do cenário de atuação, bem como dos pontos de interseção das ações dos diversos atores de modo a promover a atuação integrada.

No tocante ao controle social, o papel do Tribunal de Contas de fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade, além da avaliação da eficácia, eficiência e efetividade na aplicação de recursos públicos, deixa clara a função das auditorias operacionais enquanto instrumento de controle social, pois permite subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho. A avaliação realizada se constitui então como instrumento estratégico em todo o ciclo da gestão pública, em conformidade ao objetivo primordial da Auditoria Operacional, qual seja contribuir para a melhoria do desempenho das ações de governo, bem como garantir informações legítimas e confiáveis à sociedade e ao Legislativo acerca do desempenho dos programas com vistas à prestação de contas pelos seus resultados.



**XVII Semana do Administrador do Sudoeste da Bahia** ISSN: 2358-6397

*O Administrador da Contemporaneidade: desafios e perspectivas*

Neste sentido, o presente trabalho buscou identificar a contribuição desta modalidade de auditoria enquanto ferramenta de controle. Observou-se que mesmo havendo limitações para o escopo da análise a ser efetuada pelas Comissões de Auditoria, dada a complexidade dos programas governamentais; a deficiência metodológica nas definições, objetivos e no monitoramento dos programas; e, principalmente os problemas de informação, visto que as principais fontes de informações são os registros administrativos corriqueiramente deficientes em prover os dados necessários à avaliação; ainda assim, a Auditoria Operacional é importante ferramenta de controle, pois contribui sobremaneira para o aprimoramento da execução das políticas públicas, ao identificar oportunidades de melhoria no funcionamento do programa, na aplicação dos recursos e no alcance dos resultados, e ainda conferir maior transparência às ações da Administração.

É relevante destacar a importância deste controle em um Estado Democrático de Direito para a preservação dos direitos e garantias populares e para o aprimoramento da Administração Pública.

#### **Referências Bibliográficas:**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. In: Vade Mecum. Coleção de Leis Rideel. 4 ed. São Paulo: Rideel, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional** - 3.ed. – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em fevereiro/2011. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Demográfico 2010 – Dados preliminares**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB/2008**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios- PNAD 2009**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.



**XVII Semana do Administrador do Sudoeste da Bahia** SSN: 2358-6397

*O Administrador da Contemporaneidade: desafios e perspectivas*

SOUZA, Patrícia Cardoso Rodrigues de. **Controle da Administração Pública**. In: MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Curso Prático de Direito Administrativo. 2 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.