Tribunal de Contas da União

Número do documento:
DC-0506-45/99-P

Identidade do documento:
Decisão 506/1999 - Plenário

Ementa:
Administrativo. Representação formulada por unidades técnicas do TCU. Proposta de Plano Especial de Auditoria de Desempenho, integrante do Projeto de Cooperação Técnica firmado entre o TCU e o Reino Unido. Autorização para a realização de auditorias nas áreas de meio ambiente, saúde e educação.

Grupo/Classe/Colegiado:
Grupo I - CLASSE VII - Plenário

Processo:
009.505/1999-7

Natureza:
Administrativo

Entidade:
Órgão de Origem: Tribunal de Contas da União

Interessados:
INTERESSADOS: Secretaria-Geral de Controle Externo, Instituto Serzedello Corrêa e Assessoria de Relações Internacionais.

Dados materiais:
Publicada no BTCU 45/1999

Unidade Técnica: Segecex, ISC e Arint

Sumário:
Representação formulada por unidades do Tribunal. Proposta de Plano Especial de Auditoria de Desempenho como parte das atividades do Projeto de Cooperação Técnica TCU-Reino Unido. Autorização para a realização de auditorias nas áreas temáticas de meio ambiente, saúde e educação.

Relatório:
Trata-se de representação conjunta, formulada pela Secretaria-Geral de Controle Externo, Instituto Serzedello Corrêa e Assessoria de Relações Internacionais, em que apresentam proposta de "Plano Especial de Auditoria de Desempenho", integrante do Projeto de Cooperação Técnica TCU-Reino Unido.

Transcrevo, a seguir, a representação, in verbis:

"Excelentíssimo Senhor Ministro-Presidente,

Como parte das atividades do segundo ano do Projeto de Cooperação Técnica TCU ¿ Reino Unido para "Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria Operacional", apresentamos a Vossa Excelência proposta de "Plano Especial de Auditoria de Desempenho" abrangendo seis trabalhos nas áreas de meio ambiente, saúde e educação. Tais trabalhos têm a previsão de serem desenvolvidos nos meses de agosto (três semanas para treinamento e planejamento) e setembro/outubro (seis semanas para treinamento, execução das auditorias e elaboração dos relatórios), sendo duas auditorias em cada uma das áreas temáticas. O detalhamento das áreas selecionadas e as razões que justificam essa seleção encontram-se no Anexo I às fls. 05 a 21 desta Representação. Ilustrando o quadro a seguir resumidamente os temas escolhidos e os Órgãos e Entidades envolvidos.

ÁREAS	ÓRGÃOS/ENTIDADES	TEMAS
Meio Ambiente	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis ¿ IBAMA	Programa de Prevenção e Combate ao Fogo ¿ PREVFOGO
	Comissão Nacional de Energia Nuclear ¿ CNEM	Rejeitos Radiotivos e Subprodutos Contendo Materiais Nucleares
Saúde	Ministério da Saúde ¿ MS / Fundação Nacional de Saúde ¿ FUNASA	Programa Nacional de Imunização - PNI
	Ministério da Saúde ¿ MS	Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde ¿ REFORSUS
Educação	Ministério da Educação-MEC / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ¿ FNDE	Programa Nacional de Alimentação Escolar ¿ PNAE
	Ministério da Educação ¿ MEC	Programa Nacional do Livro

/ Fundo Nacional de Desenvol- Didático ¿ PNLD
vimento da Educação ¿ FNDE

O Projeto é financiado pelo Department for International Development do Reino Unido (DFID), tendo sido contratada a firma britânica KPMG para prestar serviços de consultoria ao Tribunal. Seu objetivo é contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais brasileiras, assim como para uma melhor utilização dos recursos públicos por meio da implementação de recomendações decorrentes das auditorias de desempenho conduzidas pelo TCU. Assim, busca-se promover a melhor qualidade dos serviços prestados à população, o cumprimento dos objetivos fixados pelos Órgãos e Entidades governamentais e a maior eficiência operacional em três importantes áreas da atividade governamental, a saber, meio ambiente, saúde e educação.

Para isso, o Projeto inclui módulos de capacitação para os servidores do Tribunal no uso das novas metodologias e técnicas utilizadas para a auditoria de desempenho. Além disso, há a previsão do desenvolvimento de indicadores de desempenho, como parâmetros para avaliação objetiva dos programas e ações governamentais, bem como de sistemas de monitoramento e avaliação da implementação das recomendações feitas pelo Tribunal decorrentes desses trabalhos de auditoria.

O referido Projeto foi formalizado no ano passado, já tendo sido realizadas seis auditorias-piloto nas áreas de meio ambiente, saúde e educação. Outras atividades realizadas foram alguns cursos e um Workshop relacionados às novas metodologias e técnicas de auditoria de desempenho, além da primeira visita de estudos ao Reino Unido, com a duração de oito semanas, entre os meses de março e abril deste ano, da qual participaram três analistas desta Corte. Encontram-se em andamento as atividades de elaboração dos manuais relativos às novas técnicas de auditoria de desempenho e de organização de uma sala para o Projeto.

As seis primeiras auditorias-piloto representaram um importante aprendizado para o corpo técnico envolvido no Projeto. Quatro delas já foram apreciadas por esta Casa, tendo trazido importantes contribuições, tanto sob a ótica do aprendizado de novas metodologias e técnicas de auditoria de desempenho, como do ponto de vista dos benefícios e das melhorias de desempenho advindos das recomendações feitas por esta Corte aos Órgãos e Entidades auditados. Já está inclusive sendo objeto de discussões a metodologia de monitoramento da implementação dessas recomendações.

Participam do Projeto trinta Analistas de Finanças e Controle Externo, sendo dezenove da Sede e onze das Secretarias nos Estados. Nas próximas

etapas do trabalho, as quais são descritas a seguir, é necessário o deslocamento de analistas dos Estados para Brasília, podendo, entretanto, haver a realização de trabalhos em outras Unidades da Federação, a depender das necessidades identificadas na fase de planejamento.

três semanas de 09 a 27 de agosto deste ano para participar de treinamento específico e do planejamento das seis auditorias-piloto;

seis semanas de 20 de setembro a 29 de outubro para mais treinamento específico nas áreas de saúde, meio ambiente e educação, para a execução das auditorias-piloto programadas e para a confecção dos relatórios.

O grupo de consultores da firma britânica KPMG, integrado pelos Sr. Mike Thomson (Chefe da Equipe e consultor para a área de meio ambiente), Sr.ª Megan Meredith (área da saúde) e Sr. Malcolm Prowle (área da educação) estarão em Brasília nos períodos anteriormente mencionados para ministrar os cursos específicos previstos no Projeto e acompanhar a execução das auditorias-piloto, auxiliando as seis equipes do Tribunal.

A escolha das áreas específicas a serem auditadas foi feita por uma força-tarefa de seleção, tomando-se por base as discussões com dirigentes e técnicos dos Órgãos e Entidades que serão auditados, com representantes do Controle Interno do Poder Executivo, com os integrantes da Comissão de Coordenação desse Projeto no TCU e com os respectivos Ministros-Relatores de cada uma das áreas. Nessas discussões, buscou-se identificar áreas de bom desempenho e áreas cujo desempenho possa ser melhorado, examinando-se problemas específicos e possíveis soluções, assim como o tipo e disponibilidade de dados sobre as áreas. Os resultados detalhados da seleção são mostrados no Anexo I.

A etapa de seleção das áreas a serem auditadas, que abrangeu os meses de junho e julho deste ano, revelou-se de importância fundamental para o sucesso do Projeto. Somente após diversas discussões onde foram levantados dados sobre as atividades dos Órgãos e Entidades, foi possível conhecer detalhes importantes dos programas de trabalho que serão objeto dos trabalhos nos períodos referidos anteriormente. Os participantes do Projeto apontam como fundamental a prática de identificar preliminarmente as áreas passíveis de auditoria para a realização de qualquer trabalho de fiscalização. Como regra geral, foram utilizados os seguintes critérios para seleção:

escopo para a melhoria de desempenho comparado com o custo de se

realizar uma auditoria;

facilidade para realizar a auditoria no tempo disponível;

facilidade para se medir o êxito;

apoio do Órgão do Poder Executivo, do Grupo de Coordenação do Projeto, dos Secretários e Ministros do TCU;

disponibilidade dos dados e informações necessárias;

diferentes tipos de auditoria em relação à primeira etapa realizada no ano passado.

Considerando-se tais critérios ¿ limitadores da escolha ¿ e os objetivos do Projeto, fez-se opção por selecionar áreas específicas que permitissem a realização de trabalhos mais focalizados. Optou-se por realizar auditorias dos tipos avaliação de programas ou revisão de gerência. No primeiro caso, deve-se concentrar esforço na definição dos objetivos do programa, no desenvolvimento dos indicadores de desempenho e em benchmarking. No segundo, o foco deve ser a avaliação dos seguintes aspectos: estrutura organizacional, utilização do quadro funcional e alocação de recursos.

Para a realização dessas auditorias-piloto, é fundamental buscar a colaboração de representantes do Poder Executivo e do Controle Interno também na fase de execução. Desde as primeiras discussões para desenvolvimento do Projeto, sempre se considerou essencial promover a mais ampla participação e cooperação por parte dos Órgãos e Entidades que serão auditados. Isso apresenta as seguintes vantagens:

maior probabilidade de se obter a cooperação do Ministério envolvido;

maior senso de participação no âmbito do Ministério;

maior apoio para a implementação das recomendações.

Integrantes do Controle Interno e, principalmente, da direção dos Órgãos e Entidades auditados serão incentivados a participar do Projeto, oferecendo opiniões e auxiliando em suas diversas fases. Assim, está previsto que cada equipe contará com o apoio de um representante do Órgão ou Entidade auditado e um do Controle Interno. Esses representantes poderão, durante a execução dos trabalhos de campo, por exemplo, colaborar com os técnicos do TCU na coleta e análise de dados, na definição de indicadores de desempenho e na

discussão dos achados de auditoria, entre outras atividades julgadas convenientes.

Ao final dos trabalhos e após a apreciação dos relatórios pelo Plenário do Tribunal, esses representantes dos Órgãos e Entidades auditados e do Controle Interno terão papel decisivo na implementação das recomendações feitas pelo Tribunal e na informação ao TCU acerca da melhoria de desempenho obtida com a implementação dessas recomendações.

Assim, Senhor Presidente, submetemos o presente processo a Vossa Excelência para que seja sorteado Relator entre os Ministros envolvidos com as respectivas áreas a serem objeto de auditoria, a saber, Ministro HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO, Ministro VALMIR CAMPELO, Ministro ADYLSON MOTTA e Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES, com vistas à aprovação do presente "Plano Especial de Auditoria de Desempenho", parte essencial deste Projeto de Cooperação Técnica TCU ¿ Reino Unido."

É o relatório.

Voto:
As velozes mudanças das relações econômicas e das necessidades humanas em um mundo cada vez mais globalizado andam pari passu com o aumento das diferenças sociais. Nosso país é atingido pelas conseqüências funestas deste implacável paradoxo, permissivo da convivência, em cada segmento social, das divergências mais absolutas.

No ano em que se comemoram 30 anos da chegada do homem à lua, a humanidade ainda engatinha na seara da erradicação da miséria e da promoção de melhor qualidade de vida para todos.

Inúmeros programas nas áreas de desenvolvimento humano exigem das instituições governamentais mais do que vultosos aportes financeiros necessários a sua consecução. Urge a necessidade de satisfatório desempenho na gestão desses recursos, do efetivo alcance das metas preestabelecidas.

Diante desta realidade, tem-se evidenciado a preocupação desta Corte com o aprimoramento e a modernização dos instrumentos e dos meios de controle dos gastos públicos em sua importante missão institucional.

No âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU-Reino Unido, desenvolve-se o segundo Plano Especial de Auditoria de Desempenho.

Vem sendo apreciado pelo Tribunal os resultados das seis auditorias de desempenho realizadas por força do primeiro plano, aprovado pela

Decisão Plenária 722/98.

Do produto daqueles trabalhos, destaco as recomendações decorrentes de verificações de ineficácia dos critérios definidos no âmbito do Plano de Erradicação do Aedes Aegypti do Brasil ¿ PEA, para a quantificação dos recursos alocados aos municípios convenentes (TC-929.718/98-4, Decisão 226/99-Plenário).

Valiosas recomendações também foram sugeridas aos órgãos competentes para a implementação de medidas de curto prazo capazes de incrementar a desempenho do Programa Nacional de Controle da Tuberculose, sem que para isso seja preciso alocar mais recursos financeiros, senão corrigir as distorções dependentes de providências administrativas de natureza singela (TC-929.132/98-0, Decisão 308/99-Plenário).

Não poderia deixar de mencionar a lamentável certificação do descontrole dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em virtude do grande número de prestações de contas não analisadas anualmente pela autarquia, sem que se assegure que enormes quantias financeiras atinjam efetivamente os propósitos para os quais foram destinadas (TC-930.220/98-6, Decisão 274/99-Plenário).

Diversas falhas também foram identificadas na sistemática de transferência dos recursos pelo FNDE, ensejando recomendações extremamente pertinentes com vistas a assegurar o aperfeiçoamento dos processos atinentes ao desenvolvimento do ensino, salvaguardando, por tal forma, o interesse público de todas as populações interessadas (TC-930.055/98-5, Decisão 244/99-Plenário).

No âmbito deste novo plano de auditoria de desempenho, ainda em fase de planejamento preliminar, já se verificam dados estatísticos alarmantes, que, por si só, reclamam o prosseguimento dos trabalhos, mediante a aprovação deste plano.

- Área de meio ambiente:

São verificados dados preocupantes pela dimensão das regiões de preservação ambiental ora em processo de devastação pelas queimadas indiscriminadas e incêndios florestais. Por exemplo, 70% do Parque Nacional Indígena do Araguaia foi incendiado no último ano. Espera-se que cerca de US$ 20 milhões, oriundos de empréstimo do Bird, devam ser alocados em apenas um programa de prevenção. É imperiosa a pronta avaliação das estruturas organizacionais e o acompanhamento das ações junto ao órgão executor, o Ibama.

O risco potencial ao meio ambiente, decorrente de rejeitos radioativos, dão ensejo aos trabalhos na Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN, visando à avaliação da segurança e das instalações para armazenamento e disposição final dos rejeitos. Há notícias de riscos de vazamento nos depósitos de rejeitos da Usina de Angra I, bem como de superlotação de depósitos.

- Área de Saúde:

O orçamento da União para 1999 prevê cerca de R$ 139 milhões para a aquisição, produção e distribuição de imunobiológicos. Além disso, R$ 58 milhões devem ser descentralizados pelo Ministério da Saúde mediante convênios com estados e municípios. As práticas gerenciais de recursos humanos adotados para o Programa Nacional de Imunização - PNI indicam a necessidade de avaliação do desempenho do programa, principalmente quanto ao atingimento das metas de cobertura vacinal.

Foram tomados empréstimos junto ao BID e ao Bird, no total de US$ 650 milhões, para o Programa de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde ¿ Reforsus. Suspeitas de baixa execução físico-financeira do projeto, originária de problemas nos procedimentos licitatórios ou na liberação de recursos de contrapartida, gera perdas financeiras decorrentes do pagamento de permanência do empréstimo, devidas pela disponibilização dos recursos ao país sem que sejam utilizados.

- Área de Educação:

Sempre alvo de denúncias, inúmeras vezes comprovadas, de desvio de recursos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae é o maior programa em volume de recursos financeiros administrado pelo FNDE, com previsão de R$ 903 milhões para 1999. A merenda escolar desempenha importantíssimo papel de óbice eficaz à evasão e à repetência escolar. Com a transferência dos recursos diretamente às unidades executoras, dispensando-se os convênios e, sobretudo, a intermediação das prefeituras, torna-se premente a avaliação e o acompanhamento dos novos mecanismos de controle.

O segundo maior programa do FNDE é o Programa Nacional do Livro Didático ¿ PNLD. Cerca de R$ 255 milhões foram previstos para este ano. Segundo pesquisa da FIPE, 95% das críticas aos programas do MEC referiam-se ao livro didático, dentre as quais 64% foram com relação ao não-recebimento de livros, qualidade insatisfatória e quantidade insuficiente para todos os alunos. Todos ainda relembram as denúncias em jornais acerca do desvio de material escolar, picotado para venda

como papel velho.

Por fim, menciono, ainda, como um dos aspectos das auditorias de desempenho que mais me entusiasmam, a colaboração efetiva de todos os órgãos envolvidos, como o TCU, o Controle Interno e os próprios órgãos ou entidades auditadas, ao contrário do que habitualmente ocorre nas auditorias tradicionais. Esse engajamento efetivo, de todas as partes envolvidas, em que se busca, de forma conjunta, soluções para os problemas que comprometem o desempenho dos programas, propicia a verdadeira efetividade dos trabalhos e a implementação das recomendações realizadas.

Por essas razões, VOTO por que seja adotada a DECISÃO que ora submeto ao Plenário.

Sala das Sessões, em 4 de agosto de 1999.

Walton Alencar Rodrigues

Ministro-Relator

Assunto:
VII - Administrativo

Relator:
WALTON ALENCAR

Quórum:
Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues (Relator) e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

Sessão:
T.C.U., Sala de Sessões, em 4 de agosto de 1999

Decisão:
O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE aprovar o Plano Especial de Auditoria de Desempenho, integrante do Projeto de Cooperação Técnica firmado entre o Tribunal de Contas da União e o Reino Unido, conforme proposto na Representação Conjunta Segecex/ISC/Arint nº 1/99, nas áreas indicadas a seguir:

ÁREAS ÓRGÃOS/ENTIDADES TEMAS

Meio Ambiente	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis ¿ IBAMA	Programa de Prevenção e Combate ao Fogo ¿ PREVFOGO
	Comissão Nacional de Energia Nuclear ¿ CNEM	Rejeitos Radiotivos e Subprodutos Contendo Materiais Nucleares
Saúde	Ministério da Saúde ¿ MS / Fundação Nacional de Saúde ¿ FUNASA	Programa Nacional de Imunização - PNI
	Ministério da Saúde ¿ MS	Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde ¿ REFORSUS
Educação	Ministério da Educação-MEC / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ¿ FNDE	Programa Nacional de Alimentação Escolar ¿ PNAE
	Ministério da Educação ¿ MEC / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ¿ FNDE	Programa Nacional do Livro Didático ¿ PNLD