

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM CONTROLE EXTERNO
Módulo: Trabalho de Conclusão
Coordenador: Prof. Roberto Bevilacqua Otero

PROJETO DE ARQUITETURA ESTRATÉGICA
E ESTRUTURA DE PROGRAMAÇÃO
PARA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Trabalho realizado por: Nazaré S. G. Rosário Zuardi
Jorge Tawaraya
Dirce Teresinha dos Santos
Luiz Alexandre Schroeder Reis

Fevereiro/2003

I – INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo desenvolver um Projeto de Arquitetura Estratégica e Estrutura de Programação para o Tribunal de Contas da União. Encerra conceitos dos elementos constitutivos do Projeto de Arquitetura, nos seus diferentes níveis.

O Projeto de Arquitetura Organizacional contém a caracterização do contexto de atuação do TCU, a análise dos elos relevantes de legitimação, a proposição de missão, visão e valores da organização estudada, prospecção de cenários e identificação de ameaças externas e oportunidades externas, avaliação dos recursos e identificação de pontos fortes internos, pontos fracos internos e competências a desenvolver.

Serão, também, identificadas as principais questões estratégicas e objetivos estratégicos por perspectiva-beneficiário, financeira, processos internos, aprendizagem e crescimento institucional. Por fim, falaremos da Formulação de Estrutura de Programação associada à etapa anterior e Formulação de Estrutura balanceada de objetivos, indicadores de desempenho e vetores de desempenho.

O Projeto de Arquitetura Estratégica e Estrutura de Programação para o TCU abrangerá todos os segmentos da estrutura institucional. As etapas, os padrões e os documentos previstos para o projeto estão representados em máscaras, que de forma simples sintetizam toda a abordagem de planejamento constante do citado projeto.

O projeto está formulado em estreita sintonia com as diretrizes e princípios que norteiam as ações de qualidade de um sistema de planejamento e gestão modernos.

Concluiremos o trabalho propondo a realização de auto-avaliação de gestão para verificar o grau de aderência das práticas gerenciais aqui sugeridas em relação a um referencial de gestão da qualidade aplicada à Administração Pública.

II – CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO DE ATUAÇÃO

O Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional. É órgão colegiado, integrado por nove ministros, nomeados pelo Presidente da República. Dois terços são escolhidos pelo Congresso Nacional e um terço pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado Federal.

Para o desempenho de sua missão institucional, o Tribunal conta com uma Secretaria, que tem por finalidade desempenhar as atividades técnicas, administrativas e operacionais necessárias ao pleno exercício das competências constitucionais e legais do TCU. Essa organização está estabelecida na Lei Orgânica do Tribunal e no seu Regimento Interno. Dentro de sua competência, o Tribunal pode dispor sobre sua estrutura e organização, de forma a melhor atender as suas necessidades.

Cumprе ressaltar que no exercício de 2000, após a realização de estudo para conhecer as tendências do controle, o Tribunal promoveu ampla reestruturação interna, com o intuito de aperfeiçoar a forma de atuação. Entre outras alterações, foram criadas quatro Secretarias para cuidar de áreas específicas e relevantes para o controle. São elas:

- a) Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – encarregada de coordenar e incrementar as fiscalizações na área de obras públicas;
- b) Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas – encarregada de avaliar o desempenho de programas de governo e verificar se estão atingindo os resultados desejados;
- c) Secretaria de Fiscalização de Pessoal – ocupasse da fiscalização dos atos relativos a pessoal ativo e inativo da União; e

- d) Secretaria de Desestatização – cujo objetivo é acompanhar os processos de privatização de empresas estatais e a qualidade dos serviços públicos oferecidos pelas concessionárias.

A nova estrutura do TCU, ao privilegiar a especialização das unidades, pretende fortalecer ainda mais o controle e a fiscalização, garantindo, dessa forma, respostas mais ágeis às expectativas do Congresso Nacional e da sociedade brasileira.

O modelo de controle externo vigente no TCU é determinado em parte pelo arcabouço legal que estrutura o controle, em parte pelo entendimento predominante no TCU acerca do que significa fazer controle externo, manifestado pelas práticas, valores e normas da instituição. As características do modelo têm a propriedade de moldar a forma de atuação do Tribunal, uma vez que são constituídas por normas que determinam essa atuação ou que lhe impõe limites, e por valores construídos ao longo do tempo e incorporados à cultura organizacional que influenciam fortemente a forma de fazer controle externo. São exemplos de valores a transparência do controle externo, o caráter orientador ou punitivo da ação do Tribunal, o caráter generalista ou especialista da formação dos servidores e das competências das unidades técnicas.

Esse modelo pode favorecer ou prejudicar o alcance dos resultados esperados do TCU pela sociedade, Congresso Nacional e demais partes interessadas. O modelo, além de afetar a efetividade do controle, afeta também sua eficiência. A identificação e análise de causas de possíveis disfunções de desempenho (ineficiências e inefetividades) permitiria avaliar a necessidade de medidas de aperfeiçoamento do atual modelo de controle externo visando a torná-lo mais compatível com os resultados esperados.

Como avaliar, por exemplo, os efeitos da chamada “expectativa de controle”, que leva alguns gestores a não cometerem irregularidades diante da possibilidade de serem fiscalizados?

Como fator externo a afetar a atuação do Tribunal está a Reforma do Estado, cujas principais diretrizes são a redução do tamanho do Estado - desestatização e descentralização - e a orientação de suas ações para os resultados esperados pela

sociedade. A Reforma em curso certamente colocará novas exigências para a atuação do TCU. Devido ao fato de a efetividade do sistema de controle depender de sua adequação ao objeto do controle, e estar esse objeto em evolução, impulsionada pela Reforma do Estado, fica patente a necessidade de reavaliação do modelo de modo a adequá-lo à nova realidade da administração pública.

Diversos sinais de que a atuação do TCU poderia ser mais eficiente e efetiva têm sido manifestados pela mídia, por parlamentares e por autoridades e técnicos do próprio Tribunal, indicando a necessidade de mudanças no atual modelo de controle externo. De outro lado, a Reforma do Estado em curso vem promovendo alterações fundamentais na estrutura e funcionamento da administração pública, o que já tem trazido implicações na forma de exercer esse controle.

Diante desses fatos, entende-se que a análise do modelo de controle externo vigente e sua relação com a eficiência e efetividade da atuação do Tribunal possibilitará a proposição de medidas de aperfeiçoamento do modelo vigente que privilegiem a obtenção dos resultados desejados dentro de uma relação custo-benefício mais satisfatória.

III – ANÁLISE DE ELOS RELEVANTES DE LEGITIMAÇÃO

O Tribunal de Contas da União, consciente da necessidade de aperfeiçoar seu modelo de controle externo, busca, nos grupos com os quais interage, sinais e indicativos que demonstrem as expectativas que esses grupos têm em relação ao Tribunal de maneira a melhor atendê-los.

Considerando que o TCU atua em todo o território nacional, podemos elencar vários *stakeholders*, dentre os quais destacam-se os seguintes:

- Sociedade
- Congresso Nacional
- Imprensa
- Órgãos Públicos

- Prefeituras Municipais
- Servidores do TCU
- Ministros do TCU

Dentre os elos de legitimação citados, é relevante o papel da Sociedade já que os recursos públicos aplicados nas mais variadas áreas governamentais provêm de cada cidadão brasileiro através dos impostos arrecadados. O TCU deve uma resposta a esse grupo, que por sua vez exige do Tribunal um trabalho de qualidade, consubstanciado em decisões efetivas e tempestivas que, realmente, tenham o poder de punir os responsáveis pela malversação do dinheiro público e banir a corrupção deste país.

O Congresso Nacional ocupa a segunda posição na escala porque, além de ser o órgão ao qual o TCU presta auxílio por imposição constitucional, representa a instituição que congrega os legítimos representantes do povo. Ao tentar cumprir com sua missão de controle dos gastos públicos, o Congresso Nacional necessita do trabalho e da colaboração dos servidores do TCU para auxiliarem nas comissões parlamentares de inquérito instituídas (CPI), dentre outras atividades. O trabalho prestado pelo Tribunal constitui-se, basicamente, das auditorias realizadas e das informações fornecidas àquela Casa Legislativa. Daí a necessidade de que sejam fidedignas e tempestivas.

Os meio de comunicação representam outro importante elo de legitimação do TCU pois, de uns anos para cá, vêm ocupado um espaço vago no processo do controle externo: ser instrumento de divulgação dos atos e fatos que noticiem desvios e desperdícios na utilização dos recurso públicos. Com isso, eles vêm estimulando a atuação do Tribunal pois é inegável o incremento dos processos de representação, nos últimos anos, decorrentes das denúncias veiculadas na mídia.

Outro segmento interessado no desempenho do Tribunal de Contas da União são os Órgãos Públicos em geral, especialmente aqueles que recebem e administram recursos públicos oriundos do governo federal. A expectativa desse grupo é no sentido de receber orientações, seja por meio de uma auditoria ou através do atendimento de consultas realizadas, de como aplicar aqueles recursos em cumprimento aos acordos celebrados e aos preceitos legais norteadores da matéria. Além deste tipo de demanda,

todos os gestores esperam ter suas contas julgadas pelo Tribunal com regularidade plena. Entretanto, as contas podem, também, ser julgadas regulares com ressalva ou irregulares, dependendo da análise do caso concreto. Deste exame do mérito, depende, muitas vezes, a liberação de novos recursos para que o órgão/entidade possa dar continuidade aos seus programas institucionais.

Um derivativo do segmento anterior, são as Prefeituras Municipais que, apesar de órgãos públicos, constituem-se em grupo atípico haja vista não serem obrigadas a prestar contas ao TCU, pois suas contas são tomadas pelo Tribunal de Contas Estadual. Por outro lado, são fiscalizadas pelo TCU no que se refere à aplicação dos recursos provenientes de transferências de recursos federais, originados de convênios, acordos e ajustes celebrados entre as partes.

Em nível interno, existem dois grandes grupos que demonstram grande interesse na atuação do Tribunal de Contas da União, pois o resultado dessa atuação representa, na verdade, o desempenho de cada um destes elos. São eles o seu corpo técnico, composto por servidores de nível médio e superior, graduados nas mais variadas áreas, e seu corpo deliberativo, formado por seus Ministros.

Os servidores, diante da Avaliação de Desempenho implantada pela Instituição, esperam receber do Tribunal uma avaliação criteriosa e justa pelos serviços prestados. Ao mesmo tempo que anseiam por uma política de treinamento e aperfeiçoamento duradoura e constante. Numa visão macro, almejam constatar a valorização do Tribunal como órgão de excelência no controle externo e guardião dos princípios da legalidade, moralidade e economicidade na gestão dos recursos públicos.

Os Ministros, assim com o corpo técnico do Tribunal, esperam e buscam a valorização do TCU mediante o reconhecimento de sua importância pela sociedade, Congresso Nacional, meios de comunicação e toda sua clientela. Esse reconhecimento virá em razão de decisões oportunas e bem fundamentadas, capazes de penalizar, efetivamente, os responsáveis pela má administração dos recursos públicos recebidos. Para tanto, os Ministros necessitam receber, dos técnicos do Tribunal, relatórios tempestivos, bem estruturados e fundamentados .

IV – PROPOSIÇÃO DE MISSÃO, VISÃO E VALORES PARA O TCU

A missão do TCU, ainda que não formalmente definida - muitos a confundem com as competências estabelecidas para o Tribunal pela Constituição -, poderia ser descrita por algo como "promover o controle da gestão pública visando atender aos anseios da sociedade".

O TCU, ao buscar cumprir sua missão, tem gerado resultados, efetivos ou não, para as partes interessadas no controle da administração pública. Entre as partes interessadas, destacam-se a sociedade e o Congresso Nacional, para os quais controle externo efetivo é aquele capaz de assegurar a aplicação de recursos públicos conforme o estabelecido no orçamento e observando os princípios da legalidade, moralidade, finalidade pública, impessoalidade, publicidade e eficiência; capaz, portanto, de combater a corrupção, o desperdício e a malversação de recursos, bem como de trabalhar pela transparência e pela melhoria do desempenho da administração pública. Além de efetivo, espera-se que a atuação do Tribunal seja eficiente, isto é, que cumpra melhor seus objetivos ao menor custo possível.

O TCU não dispõe de indicadores adequados para avaliar a eficiência e efetividade de suas ações, o que dificulta o estabelecimento de metas de melhoria. Contudo, ainda que não se possa aferir adequadamente os resultados da instituição, é possível adotar medidas de melhoria de desempenho. Essas medidas tomariam por base a identificação de problemas, entendidos como manifestações de insuficiência de desempenho, e de fatores que afetam esse desempenho.

Entre os fatores que afetam o desempenho do TCU estão as características que definem a sua forma de atuação, relacionadas basicamente com a forma de constituição do Tribunal, os valores institucionais e os instrumentos de controle. Ao conjunto dessas características denomina-se, neste trabalho, modelo de controle externo. Acreditamos que os valores mais significativos do TCU são transparência, impessoalidade, qualidade, relevância e valorização profissional.

Quanto a esses valores da instituição os definimos assim: a transparência seria assegurar aos auditados e à sociedade amplo acesso aos resultados e objetivos dos trabalhos desenvolvidos pela Corte de Contas. Já a impessoalidade definimos como uma atuação de forma imparcial, utilizando-se de critérios técnicos e objetivos. Para a qualidade, espera-se que a instituição realize os trabalhos corretamente, utilizando de métodos, técnicas e tecnologias de vanguarda. Devemos, também, priorizar as ações de controle em áreas de risco, relevância e materialidade. Por fim, a valorização profissional se traduz como a manutenção de política de valorização profissional dos servidores do quadro do órgão.

Ser instituição de referência no controle e aperfeiçoamento da gestão pública é a definição de visão na arquitetura estratégica.

É fundamental desenvolvermos o compromisso com a visão de futuro para o TCU, de modo a nos mobilizarmos para concretizá-la. Deve ser ela a direção a ser seguida, a motivação das ações institucionais e, portanto, merecedora de celeridade da atuação gerencial e de participação ativa de todo o corpo funcional.

Os objetivos institucionais constituem elo indissolúvel entre as ações da instituição e sua visão, focalizando as prioridades norteadoras das decisões e o envolvimento de todos, em todo o Tribunal.

O significado e valor de um planejamento estratégico para a organização residem no fato de identificar, de forma realística, as ações institucionais que devem ser adotadas para que o TCU supere obstáculos e cumpra sua missão. A prioridade, portanto, é atributo fundamental do processo de revisão, que, de pronto, necessita de constante percepção da realidade que o cerca e, mais ainda, do dever de considerar as incessantes mudanças de ambiente.

Assim, o Planejamento Estratégico representa potente instrumento gerencial, capaz de otimizar o uso racional dos recursos disponíveis e direcionar e impulsionar, constantemente, o Tribunal no sentido da inovação e da excelência institucional. Entretanto, para que cumpra essa finalidade, é mister serem efetuados os

desdobramentos subseqüentes e estabelecidas diretrizes e metas em todos os níveis hierárquicos , de forma participativa e compromissada.

O grande desafio é buscar cumprir a missão do TCU, tendo uma visão de vanguarda para que possamos conduzir o órgão a resultados que expressem a grandeza de suas atribuições e tradição, mantendo-o como instituição de excelência atuante no setor público.

V – PROSPEÇÃO DE CENÁRIOS E IDENTIFICAÇÃO DE AMEAÇAS EXTERNAS E OPORTUNIDADES EXTERNAS

Ameaças e Oportunidades são fatores externos que exercem poderosa influência na empresa, do ponto de vista de cumprimento de sua missão institucional. Analisaremos a seguir, as principais ameaças e oportunidade no cenário de atuação do TCU.

1) Conjuntura político-econômica

O cenário político exerce influência na alocação de recursos públicos e na própria estrutura do Estado. Existem forças políticas, por exemplo, que defendem a transformação dos Tribunais de Contas em controladorias vinculadas ao Poder Legislativo. Isso traria a vantagem de tornar a atuação mais técnica e especializada, mas essas Instituições perderiam poder político e prestígio pela perda do poder judicante.

Os rumos da economia também exercem grandes influências na atuação do TCU. A escassez de recursos e o desequilíbrio das contas públicas podem ocasionar a diminuição dos recursos orçamentários para manutenção da estrutura das entidades públicas como o Tribunal.

Considerando que o Tribunal atua no controle da eficiência, efetividade, eficácia e economia da gestão de recursos públicos, os períodos de desequilíbrio das

contas públicas também são uma oportunidade do TCU firmar-se como uma entidade que agrega valor na busca da boa aplicação dos recursos públicos.

2) Fatores de Desgaste da Imagem Institucional

Embora a atuação dos Tribunais de Contas seja muito importante no controle da gestão dos recursos públicos, com excelentes trabalhos desenvolvidos, a atuação política de membros do colegiado de alguns Tribunais de Contas desgasta a imagem de todos os Tribunais de Contas. Parte desses membros é originário das casas legislativas e, ao integrarem o Tribunal, levam consigo sua imagem de pessoa pública, com suas virtudes e defeitos.

A intempestividade das decisões dos Tribunais também é fator de desgaste da imagem, mesmo que isso decorra, por exemplo, pela obediência ao princípio da ampla defesa dos acusados.

3) Concorrência

Embora de concepções e objetivos distintos, existem diversas entidades que atuam no controle da gestão pública. A Secretaria Federal de Controle é Entidade de Controle Interno da Administração Pública Federal e atua no controle, com ênfase no apoio gerencial. O Ministério Público Federal exerce a função de fiscal da Lei e exerce o controle da gestão pública sob o enfoque penal, com forte atuação investigativa. O Poder Legislativo, também atua diretamente na fiscalização da gestão pública, por meio de Comissões Parlamentares de Inquérito, com grande liberdade de atuação não obstante a influência política que sofrem. Além dessas entidades, existe a ameaça da concorrência das empresas de auditorias independentes, que estão exercendo pressão para poder atuar na área pública.

4) Diminuição da Estrutura do Estado

Está em andamento a enxugamento da máquina estatal, com a privatização das empresas com fins lucrativos controladas pelo poder público, nas áreas de

siderurgia, telecomunicações, financeira, mineração, geração e distribuição de energia elétrica, etc. O Estado minimiza sua atuação como executor das ações públicas e passa a desempenhar um papel de regulador dos agentes econômicos.

Tal mudança, a princípio, representou uma grande ameaça à sobrevivência do próprio Tribunal de Contas, uma vez que diminuiu sensivelmente seu campo de atuação. Por outro lado, o que no início teve a aparência de ameaça tornou-se uma grande oportunidade, pois a diminuição do tamanho do Estado possibilitou ao TCU exercer um controle mais eficiente e tempestivo nos órgãos e entidades de sua clientela, concentrando esforços nas áreas de maior risco e materialidade.

5) Avanço Tecnológico

O avanço tecnológico está sendo, sem dúvida, uma grande oportunidade do Tribunal alcançar a qualidade dos trabalhos, com atuação mais ágil e tempestivo. A grande maioria das informações para a execução dos trabalhos estão interligadas e disponíveis em sistemas corporativos que diminuíram significativamente a tramitação de papéis, tornando os procedimentos muito mais rápidos e confiáveis. O Sistema Informatizado de Administração Financeira proporciona ao TCU a disponibilidade de dados sobre todo o sistema financeiro e orçamentário da Administração Pública Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional e as transferências de recursos para outras esferas de governo. A *internet* proporciona agilidade na pesquisa sobre legislação, jurisprudências, dados institucionais de órgão e entidades, etc.

6) Controle Social

A implantação de novas tecnologias está proporcionando, também, a possibilidade de incrementar o controle social na gestão pública, por meio da disseminação *on line* das informações pela mídia, tornando a população mais crítica quanto à atuação dos gestores, conjugada com a transparência da gestão promovida pela informática. A diminuição do tamanho do Estado foi implementada pela descentralização do controle via criação de diversos conselhos municipais com a finalidade de fiscalizar a gestão de recursos federais transferidos às prefeituras

municipais e às entidades municipais de assistência social, para que a própria população pudesse acompanhar a aplicação dos recursos federais.

Cabe ao TCU o papel de apoio à sociedade organizada, para que as denúncias de malversação de recursos federais sejam apuradas e os responsáveis punidos.

7) Denúncias Veiculadas pela Mídia

As denúncias veiculadas pela mídia podem representar, tanto uma ameaça ao expor alguma falha de atuação do TCU, quanto uma oportunidade ao melhorar a imagem do Tribunal quando a notícia referir-se a uma atuação elogiável da Instituição.

8) Relações Internacionais

O relacionamento do TCU com Entidades de Fiscalização Superior do exterior têm possibilitado a assimilação de modernas técnicas de auditoria utilizadas no Reino Unido, Estados Unidos, Canadá e membros da INTOSAI.

Os conhecimentos adquiridos pelos técnicos estão sendo disseminados no âmbito do TCU e já estão sendo aplicados na execução de auditorias operacionais e de desempenho. Essas técnicas possibilitam, inclusive, a atuação do TCU na avaliação dos programas de governo, com a verificação do alcance social desses programas, com técnicas de benchmarking, indicadores de desempenho, etc.

VI – AVALIAÇÃO DOS RECURSOS E IDENTIFICAÇÃO DOS PONTOS FORTES INTERNOS, PONTOS FRACOS INTERNOS E COMPETÊNCIAS A DESENVOLVER

A correta avaliação dos recursos do Tribunal de Contas da União torna-se fundamental na medida em que possibilita identificarmos os setores problemáticos do Órgão e, em contraponto, aonde a organização é forte. Esta avaliação consiste na busca dos pontos fortes e fracos do Tribunal, os quais permitirão a adoção de ações norteadoras e corretivas através do desenvolvimento de competências específicas.

A avaliação deve ser efetuada contextualizando o TCU em relação ao meio ambiente, à competição e na comparação ao que fazem as outras organizações.

Os recursos a serem avaliados atingem uma ampla gama de variáveis, tais como: financeiros, mercadológicos, a imagem institucional, pesquisa e desenvolvimento organizacional, pessoas e competência gerencial.

1) Pontos fortes internos

- Autonomia e independência jurisdicional:

O Tribunal de Contas da União, por força do artigo 71 da Constituição Federal de 1988, é tecnicamente um Órgão auxiliar do Congresso Nacional na execução das atividades de controle externo. Tanto que as demandas do Congresso são atendidas com prioridade pelo TCU. Entretanto, importa ressaltar que tal fato não retira a autonomia e independência jurisdicional dessa Corte de Contas.

Na Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92), estão definidas as atribuições do Tribunal, destacando-se a elaboração de Parecer Prévio da contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e a competência para determinar a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em quaisquer unidades gestoras dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Todas as atividades de fiscalização são fundamentadas em um plano de auditoria que prima pelo atingimento de metas de eficiência, eficácia e efetividade no controle da execução dos recursos públicos.

- Poder normativo relativo às matérias de sua competência:

A Lei Orgânica do TCU, aliada a outros normativos internos, possibilita que as decisões adotadas pelo Tribunal, dentro da sua esfera de competência, tenham caráter normativos, especialmente nos casos de consultas formuladas à Corte. Neste ponto deve ser destacado que o conjunto de decisões adotadas pelo Tribunal, como em qualquer outro Órgão Julgador, tem o condão de fazer jurisprudência.

- Capacitação do corpo técnico:

Um dos grandes trunfos da organização é, sem sombra de dúvidas, a qualidade e capacitação dos recursos humanos que integram o corpo técnico do Tribunal. Tal fato se deve a uma política de valorização profissional que, comparada a maioria dos servidores públicos federais, se traduz em uma remuneração diferenciada, e em condições materiais e ambientais de trabalho elevadas. Como resultado os concursos de recrutamento para o Tribunal de Contas da União são muito procurados, no aspecto de quantidade de candidatos e, principalmente, no tocante ao preparo e qualidade dos concorrentes.

- Aprimoramento constante da metodologia de trabalho:

O TCU tem buscado, sistematicamente, a melhoria de sua eficiência. Diuturnamente, são apresentadas, no âmbito interno, novas formas de como se executar as tarefas, desde as mais corriqueiras até as que entendemos como novidades oriundas das transformações por que passa o Estado, com destaque para os processos de privatização e concessão de serviços públicos.

As Secretarias Adjuntas de Contas e de Fiscalização – ADCON e ADFIS têm, como uma das suas principais atribuições, a prática de desenvolvimento de técnicas e papéis de trabalho a serem utilizados pelo corpo técnico da casa. Cabe resalta a realização de auditorias pilotos em diversas áreas, que servem de laboratório para a verificação de novas metodologias a serem implantadas.

Outro ponto relevante é realização de visitas técnicas e trocas de experiências com outras Entidades Fiscalizadoras Superiores. O TCU, sempre atento aos avanços técnicos na área de controle, vem promovendo ao longo dos últimos anos um intercâmbio com entidades de reconhecida competência no campo da auditoria de natureza operacional. Os principais colaboradores têm sido as entidades de fiscalização superior do Reino Unido, Canadá e dos Estados Unidos.

Em abril de 1998, o TCU assinou acordo de cooperação técnica com o Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional – DFID, do Reino Unido, para implementação do Projeto de Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria de Natureza Operacional. O principal objetivo do Projeto é contribuir para o melhor desempenho de órgãos e entidades governamentais por meio da implementação das recomendações resultantes das auditorias de natureza operacional realizadas pelo TCU.

Finalmente, não podem ser esquecidos os esforços envidados pelo Instituto Serzedello Corrêa, centro de treinamento do TCU, onde são desenvolvidos e executados diversos projetos no tocante a área de desenvolvimento de recursos humanos, com destaque para a recente autorização do Ministério da Educação credenciando-o para a promoção de cursos de pós-graduação.

2) Pontos fracos internos

- Falha na integração dos sistemas internos:

No âmbito do TCU, são constantes as designações de comissões de estudos nos mais diversos setores. Contudo, em poucas ocasiões são oportunizadas as sugestões para outras unidades do Tribunal, situação que tem apresentado um impacto negativo, principalmente, nas Secretarias de Controle Externo Estaduais.

Em outras ocasiões, já foram identificadas rotinas que caíram em desuso por alguma unidade da Sede, sem, porém, terem sido informadas às Secretarias Estaduais, gerando um esforço inútil no envio de informações que julgávamos pertinentes. Em contraponto, em outras vezes, são solicitadas informações sem precisar qual o seu uso e a sua inserção no contexto, impossibilitando às Regionais dimensionar a importância das informações solicitadas e, por conseqüência, dificultando o gerenciamento dos recursos humanos no tocante à necessidade do cumprimento da tarefa.

- Ações e decisões intempestivas:

A natureza da atuação do TCU, quando fiscaliza atos passados, possibilita tão-somente atitudes corretivas, não se configurando em uma ação pró-ativa no sentido

de se evitar o cometimento da infração. Aliado a este fato não deve ser esquecido que o Tribunal se insere em um contexto determinado por diversos ritos processuais que tem que ser obedecidos, sob pena de inviabilizar a execução das decisões a serem proferidas. Em inúmeras ocasiões, estes ritos causam atrasos na tramitação dos processos dentro do Tribunal.

Outras situações são geradas pelo excessivo número de atribuições consignadas a algumas unidades do Tribunal que, posteriormente e de maneira excepcional, são obrigadas a descentralizar essas atividades de forma indiscriminada, gerando um efeito em cadeia, pois outras unidades têm que dar conta de tarefas para as quais não foram devidamente treinadas.

Finalmente, não pode ser perdido de vista que determinadas tarefas realizadas pelo Tribunal, em razão da sua complexidade e importância, são realmente demoradas.

- Incursões políticas em algumas decisões:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, por serem oriundos, em sua maioria, do Congresso Nacional, proferem decisões com viés político em determinadas ocasiões. Contudo, no Estado Democrático de Direito em que vivemos, tal fato não é prática estanque do TCU. Em nome da governabilidade, outros órgãos tomam decisões políticas, inclusive o próprio Supremo Tribunal Federal, no qual o direito deveria prevalecer a qualquer outra motivação.

- Insuficiência de indicadores de atingimento de resultados:

A modernização do Estado Brasileiro, desencadeada nos anos 90, com uma política de diminuição do tamanho do Estado e a busca por mais eficiência, com a utilização do mínimo de recursos públicos, obrigou o Tribunal de Contas da União a ampliar o foco da sua atuação. Neste contexto, passou a ser primordial não somente a legalidade dos atos praticados, mas também a eficiência e eficácia no processo de gestão.

Esta nova ótica traz uma dificuldade adicional para a realização do controle, pois no Brasil não existe uma cultura de levantamento desses indicadores, tanto que os indicadores existentes são pouco confiáveis. Soma-se ao fato a inviabilidade da utilização de indicadores de outros países, haja vista que cada país tem suas características próprias. Por outro lado, alguns balizadores no campo social podem ser obtidos com o auxílio de informações junto à ONU e seus organismos. Já, no tocante à prestação de serviços de concessionárias de serviço público, até as Agências Reguladoras tem encontrado dificuldades.

3) Competências a desenvolver

- Métodos e técnicas de integração de sistemas internos:

Buscar uma maior integração das Unidades do Tribunal, onde seja disseminado o conhecimento sobre a realização das tarefas efetuadas pelas respectivas unidades, evitando desta forma o desperdício de energia em trabalhos já realizados.

- Planejar ações que agilizem a atuação da instituição:

Atuar de forma pró-ativa através da realização de eventos e publicações orientadoras de forma que sejam evitados erros por desconhecimento de legislação.

Dimensionar as necessidades de técnicos para cada unidade do Tribunal, de modo que cada setor tenha a capacidade de realizar as suas atribuições dentro do tempo julgado conveniente.

- Concurso público para Ministros do TCU:

Envidar esforços para aprovar projeto de lei que tramita no Congresso Nacional, no qual exige concurso público para o preenchimento de vaga de Ministro do TCU, de maneira a propiciar maior transparência e independência em suas decisões.

- Aperfeiçoamento dos indicadores de resultados:

Fomentar uma política que propicie a disseminação da importância da existência de indicadores de resultados, tanto nas instituições públicas quanto nas privadas.

VII - IDENTIFICAÇÃO DAS PRINCIPAIS QUESTÕES ESTRATÉGICAS E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS POR PERSPECTIVA

a) perspectiva de Controles Internos

A atuação do Tribunal de Contas da União no controle externo da administração pública deve contribuir para o aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos, pois a evolução dos processos administrativos, tecnológicos e o aumento do grau de exigência nas relações clientes/fornecedores, onde as instituições públicas estão inseridas, torna necessário esse aperfeiçoamento.

A principal questão sob essa perspectiva é: como contribuir para o contínuo aperfeiçoamento da gestão pública? A resposta para esta questão está em priorizar alguns objetivos estratégicos para disseminar o controle preventivo da gestão pública, avaliar a efetividade das ações de governo e buscar o aperfeiçoamento interno para possibilitar ao Tribunal atender as mudanças ocorridas na Administração Pública. Dessa forma, os principais objetivos estratégicos que devem ser definidos sob essa perspectiva são:

- Priorizar auditorias de desempenho

A auditoria de desempenho consiste na avaliação sistemática dos programas, projetos e atividades governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal e abrange duas modalidades: a **auditoria operacional** e a **avaliação de programa**.

O objetivo da auditoria operacional é examinar a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia. Com esse intuito, são examinados os seguintes aspectos:

- como os órgãos e entidades públicas adquirem, protegem e utilizam seus recursos;
- as causas de práticas antieconômicas e ineficientes;
- o cumprimento das metas previstas;
- a obediência aos dispositivos legais aplicáveis aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia da gestão.

Portanto, o foco da auditoria operacional é o processo de gestão nos seus múltiplos aspectos – de planejamento, de organização, de procedimentos operacionais e de acompanhamento gerencial, inclusive quanto aos seus resultados em termos de metas alcançadas.

O objetivo da avaliação de programa é examinar o impacto dos programas, projetos e atividades governamentais. O impacto da ação governamental deve ser entendido como o resultado líquido produzido por um programa, projeto ou atividade, ou seja, as modificações verificadas no objeto da ação que podem ser atribuídas única e exclusivamente àquelas modalidades de intervenção estatal.

Portanto, ao agregar às auditorias de conformidade, que controla basicamente a legalidade da gestão, a auditoria operacional, que focaliza o processo de gestão, e a avaliação de programa, que prioriza os efeitos produzidos pela intervenção governamental, o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União torna-se um importante instrumento para o aperfeiçoamento da gestão pública. Investiga-se não apenas a legalidade, como também o funcionamento dos programas, projetos e atividades e o cumprimento de metas quantificáveis, como, por exemplo, o número de escolas construídas, de vacinas aplicadas, de servidores treinados ou de estradas recuperadas em relação ao previsto nos planos de governo ou na legislação específica. A Avaliação de programa agrega à análise dimensões que permitam pronunciar-se, por exemplo, sobre a redução da evasão escolar, a erradicação de doenças contagiosas, a

qualidade dos serviços prestados pela administração ou a redução dos índices de acidentes no trânsito.

- **Buscar parcerias com outras instituições**

O Tribunal de Contas da União deve estar atento aos avanços técnicos na área de controle e fazer gestões junto a outros órgãos e instituições nacionais e internacionais de reconhecida competência no campo da auditoria de natureza operacional, a fim de buscar oportunidades de cooperação que contribuam para o aperfeiçoamento técnico dos seus servidores.

Iniciativas desse tipo já vem sendo implementadas no âmbito do TCU, a exemplo do acordo de cooperação técnica celebrado entre o governo do Brasil e o governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte para a implantação do **Projeto de Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria de Natureza Operacional**, nas áreas de saúde, educação e meio ambiente, com vigência de três anos (de junho de 1998 a junho de 2001). Foram indicados mais de 50 servidores do TCU para participar do projeto

Esse projeto teve como finalidade contribuir para o aperfeiçoamento do desempenho do Setor Público e para uma melhor utilização de recursos, mediante a implementação de recomendações do TCU decorrentes de auditorias de natureza operacional.

O objetivo imediato do projeto foi o de aperfeiçoar a capacidade técnica do TCU na condução de auditoria operacional e de avaliação de programa e no monitoramento da implementação de suas recomendações pelo Setor Público.

Outros projetos de intercâmbio devem ser implementados, para disseminar as boas práticas de auditoria adotados pela entidades nacionais e estrangeiras, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento contínuo da gestão pública

- Disseminar a imagem do Tribunal de Contas da União como órgão que auxilia os administradores no aperfeiçoamento da Gestão pública

A imagem do Tribunal está muito ligado ao controle da legalidade da gestão, sob o aspecto financeiro, contábil, orçamentário e patrimonial. Deve ser divulgado também o controle operacional realizado, para que os administradores públicos utilizem o TCU como parceiros na busca do aperfeiçoamento da gestão, com avaliações das ações governamentais quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia e a avaliação da efetividade dos programas de governo, por meio de modernas técnicas de avaliação adquiridas por meio dos intercâmbios com outras instituições de controle. A melhor divulgação para a atuação do Tribunal será a repercussão dos trabalhos realizados, das melhorias alcançadas pela implementação das recomendações efetuadas.

b) perspectiva de Beneficiários

Muitas entidades beneficiam-se com a atuação do Tribunal. Ao realizar o controle externo da gestão pública federal, o Tribunal está auxiliando o Congresso Nacional em uma de suas atribuições. Os gestores são beneficiados pelas auditorias de natureza operacional e pelas avaliações de programa de governo. Mas o beneficiário principal, é a própria sociedade, a quem o Tribunal deve assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos.

No entanto, grande parte da sociedade, por desconhecer as atividades desenvolvidas pelo Tribunal, deixa de exercitar seu direito de cidadania denunciando as irregularidades verificadas na aplicação dos recursos públicos. A questão estratégica apropriada é: Como mostrar a importância do Tribunal de Contas da União para a sociedade?

Para trabalhar essa questão estratégica, elegemos os seguintes objetivos:

- realizar trabalhos com características de prevenção ao cometimento de irregularidades, atuando de forma simultânea à ocorrência dos fatos, sobre temas que afetem diretamente à sociedade;

- promover encontros entre o Tribunal de Contas da União como os membros do Congresso Nacional e os diversos segmentos representativos da sociedade possibilitando informar a importância e a necessidade do TCU;
- tornar as decisões do Tribunal mais céleres possíveis

- realizar trabalhos com características de prevenção ao cometimento de irregularidades, atuando de forma simultânea à ocorrência dos fatos, sobre temas que afetem diretamente à sociedade;

Os meios de comunicação, por contingências econômicas, políticas ou outros motivos, periodicamente elegem determinados assuntos para serem discutidos, como por exemplo os casos de corrupção nas entidades ligadas ao governo, obras inacabadas, problemas ligados as concessões de serviços públicos, privatizações, etc.

O Tribunal pode melhorar sua imagem perante a sociedade se a sua atuação nesses casos de grande repercussão for conveniente e resultar em benefício social. As informações sobre a gestão pública estão divulgadas nos meios de comunicação e dados contábeis das entidades federais estão disponíveis em sistemas informatizados, como o Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e o Sistema Integrado de Administração de Pessoal - SIAPE. Esses sistemas são importantes ferramentas para a realização de auditorias tempestivamente à ocorrência dos fatos contábeis, com grande benefícios à sociedade.

- promover encontros entre o Tribunal de Contas da União com os membros do Congresso Nacional e os diversos segmentos representativos da sociedade possibilitando informar a importância e a necessidade do TCU.

O governo federal, ao remodelar sua estrutura para diminuir os custos da máquina administrativa, provocou um desmonte no seu sistema de controle interno, antes realizado pelas diversas delegacias integrantes dos Ministérios, como as do Ministério da Educação, Fazenda, Saúde, etc. As atribuições do controle passaram a ser exercidas, em muitas situações, por conselhos municipais instituídos para exercer o controle social das ações governamentais.

Tal fato fez com que aumentasse a responsabilidade do Tribunal no controle dos atos da gestão pública, reforçando a necessidade de divulgar a todos os segmentos da sociedade organizada, como também aos parlamentares, o papel do Tribunal de forma a orientá-los de como o controle social possa ser efetivado.

c) perspectiva Financeira

O Governo Federal, para alcançar as metas de superávit nas contas públicas, implementou um severo corte nos investimentos e demais despesas, atingindo todos os setores da administração pública federal.

O Tribunal não ficou fora desse corte de investimentos e deve fazer gestões para que essas mudanças não afetem, significativamente, a capacidade operacional do Tribunal. Nesse aspecto, a questão estratégica a ser enfrentado é: Como evitar que as restrições orçamentárias, em um País comprometido com a redução do déficit público, reduza a capacidade operacional do Tribunal de Contas da União?

Para trabalhar essa questão estratégica, elegemos os seguintes objetivos:

- planejar a alocação de recursos na realização de auditorias nas áreas de maior risco, relevância e materialidade;
- otimizar os processos e métodos de modo a obter os resultados esperados com a melhoria na utilização de recursos.

- planejar a alocação de recursos na realização de auditorias nas áreas de maior risco, relevância e materialidade;

Devido ao elevado custo das auditorias, as restrições orçamentárias impõem que o plano de auditoria contemple a realização apenas das auditorias em áreas de maior risco, relevância e materialidade. A utilização de matriz de risco para planejar as auditorias é de grande importância, uma vez que essa técnica permite classificar os trabalhos a serem realizados com base em fatores objetivos, a exemplo do montante de

recursos públicos geridos, ocorrência de denúncias, período decorrido desde a última auditoria, etc.

- otimizar os processos e métodos de modo a obter os resultados esperados com a melhoria na utilização de recursos.

O aperfeiçoamento dos processos de modo a obter os resultados esperados com a menor utilização dos recursos é um compromisso não só dos dirigentes do Tribunal, como também de todos os demais gestores da administração pública. Despesas e investimentos sem a real necessidade devem ser evitados para contribuir com o equilíbrio das contas públicas.

d) perspectiva de Aprendizagem e Crescimento Institucional

O maior patrimônio do Tribunal de Contas da União é a capacidade intelectual do seu corpo técnico e esse patrimônio deve ser alvo dos principais investimentos para alcançar o crescimento do prestígio da Instituição.

A capacidade do corpo técnico do Tribunal está constantemente sendo testada, tanto pelo aumento no grau de complexidade dos processos administrativos em razão da utilização de novas tecnologias, quanto pela ampliação nas áreas de atuação do TCU, que vem atuando, inclusive, nos processos de privatização de estatais dos setores industriais, de serviços e financeiros; nos processos de concessões de serviços públicos; avaliação de programas de governo; auditorias ambientais, e de sistemas informatizados; controle das agências reguladoras, dentre outras.

A questão estratégica nessa perspectiva é: Como promover o crescimento profissional dos servidores de forma a ser traduzida em maior produtividade e qualidade para o Tribunal de Contas da União?

Para trabalhar essa questão estratégica, elegemos os seguintes objetivos:

- realizar o contínuo processo de aperfeiçoamento técnico dos servidores, por meio de uma política de treinamento adequado às necessidades do Tribunal.
- tornar mais transparente a atuação do Tribunal perante a sociedade.
- realizar gestões para que as decisões do Tribunal seja cumpridas pelas entidades jurisdicionadas.
- Implantar um sistema de avaliação de desempenho dos servidores

- realizar o contínuo processo de aperfeiçoamento técnico dos servidores, por meio de uma política de treinamento adequado às necessidades do Tribunal.

O Tribunal deve adotar uma adequada política de treinamento que atenda às inúmeras necessidades que os servidores terão, com as mudanças que estão ocorrendo na administração pública, devido a utilização de novas tecnologias e processos, bem como para cumprir com qualidade as novas atribuições que lhe forem conferidas.

A disponibilização das condições necessárias para a atuação dos servidores resultará em maior motivação e em trabalhos com mais qualidade para o Tribunal.

- tornar mais transparente a atuação do Tribunal perante a sociedade.

A sociedade deve ser uma aliada do Tribunal na sua missão de controlar os gastos públicos. No entanto, a sociedade pouco conhece dos trabalhos executados pelo TCU, pois a divulgação nunca foi prioridade da administração. Com isso, o Tribunal não é acionado como deveria na apuração de denúncias sobre malversação de verbas públicas, informações sobre irregularidades praticadas por políticos que exercem cargos eletivos, avaliação da efetividade dos programas de governo, relatório sobre as contas do governo, dentre outras informações.

A divulgação da imagem da Instituição, na mídia, pela ação da Assessoria de Imprensa, impressão de resumo de alguns trabalhos relevantes realizados para serem distribuídos para clientelas específicas são algumas das ações que poderiam ser tomadas.

- realizar gestões para que as decisões do Tribunal seja cumpridas pelas entidades jurisdicionadas.

A atuação do Tribunal não termina após o julgamento de mérito nos processos, com a condenação dos responsáveis para que recolham o débito apurado, a multa aplicada ou as determinações para a impropriedades apuradas. É também atribuição do Tribunal acompanhar o cumprimento das deliberações, por meio de atuação de processo de cobrança executiva para obter o ressarcimento de débito ou multa não paga pelos responsáveis e monitoramento do cumprimento das determinações efetuadas pelo TCU, por meio de auditoria de monitoramento.

- Implantar um sistema de avaliação de desempenho dos servidores

A implantação de um sistema de avaliação de desempenho se faz necessário para a administração do Tribunal de Contas da União apreciar, objetivamente, os seus resultados e melhorar o desempenho dos servidores. O modelo de avaliação a ser adotado deve basear-se na transparência das decisões, no comprometimento com os resultados negociados ou planejados e na apuração do desempenho apresentado.

- identificar dificuldades na execução dos trabalhos e buscar solução para superá-las, visando a melhoria da capacitação técnica e profissional dos recursos humanos;
- propiciar o conhecimento do perfil profissional de cada servidor, de modo a buscar o seu constante aprimoramento;
- concientizar o servidor da importância de seu trabalho para atingir os objetivos organizacionais;
- apurar os resultados do trabalho dos servidores, ante as responsabilidades assumidas;
- subsidiar as ações de treinamento e desenvolvimento, tendo em vista a capacitação profissional;
- facilitar o planejamento de ações para corrigir positivamente desempenhos insatisfatórios.

VIII – FORMULAÇÃO DE ESTRUTURA BALANCEADA DE OBJETIVOS, INDICADORES DE DESEMPENHO E VETORES DE DESEMPENHO

Nos últimos anos, a administração pública brasileira tem assimilado relevantes transformações no paradigma da gestão pública no que diz respeito à substituição do tradicional modelo burocrático de gestão pelo modelo gerencial.

O modelo de gestão gerencial passou a exigir das instituições de controle postura diferente, orientada para o exame de resultados da ação pública e sua efetividade no atendimento às necessidades da sociedade, além do combate à corrupção.

Sensível à mudança, o TCU adaptou-se às novas tendências, atento aos avanços técnicos na área de controle. As auditorias de desempenho e em obras públicas, que reconhecidamente têm desempenhado papel importante na modernização de instituições públicas e na melhor alocação de recursos, vêm se tornando práticas comuns.

Programas e parcerias com outras instituições de controle, tanto nacionais quanto internacionais, têm sido desenvolvidos, permitindo obter valiosos resultados, tais como o aperfeiçoamento técnico dos servidores, a realização de inúmeros eventos em conjunto para compartilhamento de conhecimentos e experiências, a execução de trabalhos de fiscalização em diversos programas sociais do Governo Federal e em grande parte das obras públicas custeadas com recursos federais.

Beneficiários

Do ponto de vista dos beneficiários, ressaltamos os seguintes indicadores de desempenho: 1) Atuar de forma preventiva e simultânea; 2) Decidir com celeridade; e 3) Estreitar o relacionamento do TCU com o Congresso Nacional e a Sociedade.

Atuar de forma preventiva e simultânea pressupõe uma ação pedagógica por parte do TCU, por meio da qual se privilegie a educação e o conhecimento de como

funciona a máquina administrativa com vistas a melhorar a atuação dos dirigentes de órgãos públicos.

Não obstante, decidir com celeridade é não deixar que os processos se avolumem. É decidir próximo do acontecimento dos fatos, de modo que as Decisões da Corte de Contas sejam contemporâneas.

Quanto ao estreitamento do relacionamento do TCU com o Congresso Nacional, este é um objetivo estratégico que visa aprofundar esse relacionamento, haja vista que o Congresso Nacional representa os anseios da sociedade.

Financeiros

Os indicadores de desempenho financeiros são dois: 1) Priorizar as ações de controle em áreas de risco, relevância e materialidade; e 2) Compatibilizar a proposta orçamentária ao planejamento estratégico do TCU.

Para priorizar as ações de controle em áreas de risco, relevância e materialidade, o TCU deverá pesquisar quais os recursos envolvidos. A matriz de risco tem se mostrado a ferramenta mais indicada para identificar e direcionar as ações de controle às auditorias e processos que tratam da aplicação de vultosas quantias.

Relativamente à compatibilização entre a proposta orçamentária e o planejamento estratégico, deve-se considerar que de nada adianta fazer um planejamento sem que, aliado a este, esteja um orçamento adequado para que se efetivem as ações planejadas.

Processos Internos

Quanto aos processos internos, elegemos: 1) Priorizar a realização de auditorias de natureza operacional; 2) Promover a orientação à clientela; e 3) Buscar parcerias com outras Instituições Federais de Entidades Superiores.

O número de auditorias de natureza operacional é o indicador mais adequado para medir a evolução desse tipo de auditoria, bem como a adequabilidade no uso desse tipo de trabalho.

Contudo, priorizar a realização de auditorias de natureza operacional significa fazer menos auditorias de conformidade. Essa é uma decisão que deve ser respaldada pela matriz de risco, onde esteja evidenciado o risco de não ser feita a auditoria e mais tarde a sociedade vir a ser penalizada pelo uso irregular da verba pública.

Promover orientação à clientela tem o cunho pedagógico. Então, o número de eventos pedagógicos medirá o desempenho desse objetivo. Buscar parcerias com outras IFS é também uma forma de priorizar o treinamento e, até mesmo, chegar onde uma Instituição de Fiscalização não foi capaz de chegar até hoje.

A Aprendizagem e Crescimento Institucional

Para este objetivo estratégico, o TCU tem priorizado: 1) Política de valorização profissional e seus servidores; 2) Divulgação de imagem institucional; e 3) Monitoramento do cumprimento das deliberações.

Ao se falar em política de valorização profissional, certamente que o treinamento é a principal ação a ser efetivada. Somente com um corpo técnico bem treinado pode-se falar em qualificação profissional.

Também divulgar a imagem institucional da Casa é uma forma de valorizar o servidor, isto é, uma Instituição forte garante aos seus funcionários mais e mais realizações e oportunidade de melhorias permanentes de seu *modus operandi*.

Certamente que monitorar o cumprimento das deliberações do TCU é uma forma de qualificar as Decisões, melhor acompanhá-las e dar dinamismo às suas ações, formando efetivo controle.

CONCLUSÃO

O Plano Estratégico, ao contemplar as principais orientações corporativas, constitui-se em importante instrumento gerencial do Tribunal de Contas da União. Esse documento busca otimizar o uso racional dos recursos disponíveis e direcionar e impulsionar o Tribunal para resultados que expressem a grandeza de suas atribuições e tradição, mantendo-o na vanguarda das instituições públicas e na contribuição para o exercício da democracia e para a melhoria da ação estatal.

Assim, é de fundamental importância desenvolver o compromisso institucional com o referencial estratégico do TCU, de modo a mobilizar para a concretização da visão de futuro e o cumprimento da missão institucional.

O plano deve representar a direção a ser seguida e a motivação das ações institucionais, merecendo a devida celeridade da atuação gerencial e a participação ativa de todo corpo funcional.

O presente projeto não tem o condão da perenidade. Seu significado e valor residem no fato de identificar, de forma realista, ações institucionais que devem ser adotadas para que o Tribunal supere obstáculos e cumpra sua missão. A periodicidade é, portanto, atributo fundamental do processo de revisão, que, de pronto, necessita de constante percepção do ambiente que o cerca e, mais ainda, do dever de considerar as incessantes mudanças de cenário, da evolução tecnológica e do aprendizado organizacional.

A percepção do ambiente em que está inserido é fundamental para que o Tribunal possa bem cumprir seu papel. A identificação das expectativas da sociedade e do comportamento dos principais atores no ambiente da atuação institucional, bem assim a avaliação do impacto de suas ações são aspectos a serem considerados na análise de tal interação. Dela, surgem variáveis que podem favorecer o desempenho de sua missão e, por isso, devem ser aproveitadas, mas que também podem obstar ou dificultar o cumprimento dos objetivos e, por isso, precisam ser monitoradas, minimizadas ou eliminadas.

O Plano Estratégico deve considerar: a evolução tecnológica; a reorganização da administração pública com a tendência de redução do tamanho do Estado; a ampliação da participação da sociedade no controle e na prestação de serviços públicos; a gestão do conhecimento; a demanda por melhores serviços; a exigência por maior transparência, ética, profissionalismo e agilidade na administração pública; a escassez de recursos; a limitada capacidade do governo de responder aos anseios sociais; a complexidade crescente das relações entre o Estado e a sociedade; a formação de parcerias; a necessidade de combate efetivo à corrupção e à impunidade; a atuação e posicionamento de outros órgãos públicos; o questionamento quanto à legitimidade e à efetividade das instituições públicas.

Esse contexto, para o controle externo, traz profundas implicações e levam à necessidade de assunção de novas posturas, como o estímulo à participação da comunidade no controle do uso dos recursos públicos, a ampliação da transparência e da publicidade das ações de controle e da administração pública, a mudança da forma e do foco de atuação.

A sociedade atual, além de exigir que os serviços públicos sejam prestados com lisura e honestidade, espera que eles tenham qualidade. A ineficiência torna-se peso insuportável nos dias de hoje, e a população não está mais disposta a manter organizações inoperantes. Para o controle externo, o dever de contribuir para que a administração pública ofereça serviços que agreguem efetivo valor para a sociedade é essencial para o seu reconhecimento e controlar não é apenas punir. Controlar é, também, prevenir, corrigir, orientar, contribuir para aperfeiçoar.

Para tanto é necessário o planejamento e o constante monitoramento de indicadores como o índice de percepção da corrupção nos órgãos públicos federais e o índice de satisfação da sociedade com o serviço público. Percebe-se, também, que o ambiente de maior consciência social reflete-se dentro e fora das organizações. O ser humano não pode ser visto como meio de produção, mas considerado como ativo dos mais importantes para a instituição. Diante disso, a gestão apropriada do conhecimento é considerada fator crítico e diferencial para o sucesso das organizações.

Diante do ambiente descrito, surgem como potenciais oportunidades de fortalecimento da atuação do TCU e de sua imagem perante a sociedade, entre outras: a atuação preventiva; o combate à corrupção; o incremento de auditorias de desempenho com ênfase nos resultados; a ampliação e redefinição de formas e instrumentos de controle; a fiscalização em áreas relativas a temas de interesse nacional; o estreitamento dos canais de comunicação com a sociedade, Congresso Nacional, Ministério Público e com os tribunais de contas estaduais; o desenvolvimento de ações educativas e preventivas; a redução do isolamento; a adoção de linguagem mais acessível e o desenvolvimento de práticas gerenciais relacionadas à gestão do conhecimento.

O conhecimento da instituição, juntamente com o ambiente em que está inserido, constitui fator crítico para o estabelecimento de opções estratégicas. Sem o esforço sistêmico e metódico de ampliação do conhecimento e compreensão dos elementos integrantes da instituição, de seu desempenho e do ambiente em que se situa, não é possível avaliar, de forma consistente, as melhores alternativas a serem implementadas.

A auto-avaliação e a revisão dos planos contribuem para que a instituição identifique e lide com potenciais recursos, capacidades, habilidades e prerrogativas que propiciam condições favoráveis para a organização em relação ao ambiente, bem como com variáveis internas, cuja deficiência possa impedi-la de desempenhar, a contento, sua missão ou alcançar seus propósitos.

Para tanto, no Tribunal deve consolidar a prática de avaliações periódicas da gestão e de pesquisas internas de avaliação da satisfação dos servidores. Da análise feita, sobressaem-se como pontos fortes a serem potencializados pelo Tribunal: a autonomia e a independência institucionais, o poder normativo relativo às matérias de sua competência, o poder sancionador, a capacitação e o profissionalismo do corpo técnico, o modelo colegiado e o processo decisório compartilhado, a flexibilidade e a capacidade de absorver inovações e mudanças estruturais, o capital intelectual.

ANEXOS

QUADROS-SÍNTESE DE TEMAS

ARQUITETURA ESTRATÉGICA - PARTE 1
ANÁLISE DOS ELOS RELEVANTES DE LEGITIMAÇÃO - (STAKEHOLDERS)

**ELOS RELEVANTES DE
 LEGITIMAÇÃO**

ELOS		EXPECTATIVAS DOS ELOS	DESEMPENHO DO ÓRGÃO FACE ÀS EXPECTATIVAS
Sociedade	1	Eliminar a corrupção	Fraco
	2	Propiciar um serviço público de qualidade	Fraco
	3	Proferir decisões céleres e efetivas	Fraco
Congresso Nacional	1	Prestar informações fidedignas e tempestivas	Muito bom
	2	Realizar fiscalizações	Bom
	3	Ceder servidores especializados	Muito bom
Meios de Comunicação	1	Divulgar informações com fidedignidade	Fraco
	2	Autorizar a divulgação das ações do Tribunal	Fraco
	3	Punir os responsáveis denunciados	Fraco
Órgãos Públicos	1	Receber orientações	Bom
	2	Ter suas contas julgadas tempestivamente	Bom
	3	Ser fiscalizado pelo TCU	bom
Prefeituras Municipais	1	Receber orientações acerca da utilização de recursos recebidos do governo federal	Bom
	2	Receber a certificação do Tribunal quanto a regularidade da aplicação daqueles recursos	Bom
	3	Ser fiscalizado pelo TCU	Fraco
Servidores	1	Receber uma avaliação criteriosa e justa	Fraco
	2	Receber aperfeiçoamento e treinamento	Bom
	3	Constatar a valorização da Instituição	Fraco
Ministros	1	Receber os trabalhos no prazo previsto	Fraco
	2	Receber os trabalhos com qualidade	Bom
	3	Constatar a valorização da Instituição	Fraco

ARQUITETURA ESTRATÉGICA - PARTE 2

EXPLICAÇÃO DA MISSÃO, VISÃO E VALORES

MISSÃO

PROMOVER O CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA VISANDO ATENDER AOS ANSEIOS DA SOCIEDADE.

VISÃO

SER INSTITUIÇÃO DE REFERÊNCIA NO CONTROLE E APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA.

VALORES

VALOR	DEFINIÇÃO
TRANSPARÊNCIA	ASSEGURAR AOS AUDITADOS E À SOCIEDADE AMPLO ACESSO AOS RESULTADOS E OBJETIVOS DOS NOSSOS TRABALHOS.
IMPESSOALIDADE	ATUAR DE FORMA IMPARCIAL, UTILIZANDO-SE DE CRITÉRIOS TÉCNICOS E OBJETIVOS.
QUALIDADE	REALIZAR OS TRABALHOS UTILIZANDO-SE DE MÉTODOS, TÉCNICAS E TECNOLOGIAS DE VANGUARDA.
RELEVÂNCIA	PRIORIZAR AÇÕES DE CONTROLE EM ÁREAS DE RISCO, RELEVÂNCIA E MATERIALIDADE.
VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL	MANTER POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL DE SEUS SERVIDORES.

ARQUITETURA ESTRATÉGICA - PARTE 3

ANÁLISE DAS OPORTUNIDADES E AMEAÇAS EXTERNAS

OPORTUNIDADES EXTERNAS

1	Diminuição da Estrutura do Estado
2	Avanço Tecnológico
3	Controle Social
4	Denúncias Veiculadas pelos Meios de Comunicação
5	Relações Internacionais
6	
7	
8	
9	
10	
11	
12	

AMEAÇAS EXTERNAS

1	Conjuntura Político-econômica
2	Fatores de Desgaste da Imagem Institucional
3	Concorrência
4	
5	
6	
7	
8	
9	
10	
11	
12	

ARQUITETURA ESTRATÉGICA - PARTE 4

ANÁLISE DOS PONTOS FORTES E PONTOS FRACOS INTERNOS

COMPETÊNCIAS A DESENVOLVER

PONTOS FORTES INTERNOS

- | | |
|----------|--|
| 1 | AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA INSTITUCIONAL |
| 2 | PODER NORMATIVO RELATIVO ÀS MATÉRIAS DE SUA COMPETÊNCIA |
| 3 | CAPACITAÇÃO DO CORPO TÉCNICO |
| 4 | APRIMORAMENTO CONSTANTE DAS METODOLOGIAS DE TRABALHO. |

PONTOS FRACOS INTERNOS

- | | |
|----------|--|
| 1 | FALHA NA INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS INTERNOS |
| 2 | AÇÕES E DECISÕES INTEMPESTIVAS |
| 3 | INJUNÇÕES POLÍTICAS EM ALGUMAS DECISÕES |
| 4 | INSUFICIÊNCIA DE INDICADORES DE ATINGIMENTO DE RESULTADOS |

COMPETÊNCIAS A DESENVOLVER

- | | |
|----------|---|
| 1 | MÉTODOS E TÉCNICAS DE INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS INTERNOS |
| 2 | PLANEJAR AÇÕES QUE AGILIZEM A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL |
| 3 | CONCURSO PÚBLICO PARA MINISTROS |
| 4 | APERFEIÇOAMENTO DOS INDICADORES DE RESULTADO |

ARQUITETURA ESTRATÉGICA - PARTE 5

IDENTIFICAÇÃO DAS QUESTÕES ESTRATÉGICAS E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Perspectiva: PROCESSOS INTERNOS

Questão Estratégica

COMO CONTRIBUIR PARA O CONTÍNUO APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA?

Objetivos Estratégicos

- priorizar auditorias de natureza operacional.
- buscar parcerias com outras instituições de fiscalização superiores.
- disseminar a imagem do Tribunal de Contas da União como um órgão que busca auxiliar os administradores no aperfeiçoamento da gestão pública.

ARQUITETURA ESTRATÉGICA - PARTE 5 IDENTIFICAÇÃO DAS QUESTÕES ESTRATÉGICAS E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Perspectiva* : BENEFICIÁRIOS

Questão Estratégica

COMO MOSTRAR A IMPORTÂNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA A SOCIEDADE?

Objetivos Estratégicos

- realizar trabalhos com características de prevenção ao cometimento de irregularidades, atuando de forma simultânea à ocorrência dos fatos, sobre temas que afetem diretamente à sociedade.
- promover encontros entre o Tribunal de Contas da União como os membros do Congresso Nacional e os diversos segmentos representativos da sociedade possibilitando informar a importância e a necessidade do TCU.
- tornar as decisões do Tribunal mais céleres possíveis.

* Preencher: BENEFICIÁRIOS, FINANÇAS, PROCESSOS INTERNOS, APRENDIZAGEM E CRESCIMENTO INSTITUCIONAL

ARQUITETURA ESTRATÉGICA - PARTE 5 IDENTIFICAÇÃO DAS QUESTÕES ESTRATÉGICAS E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Perspectiva* : FINANCEIROS

Questão Estratégica

COMO EVITAR QUE AS RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS, EM UM PAÍS COMPROMETIDO COM A REDUÇÃO DO DÉFICIT PÚBLICO, REDUZAM A CAPACIDADE OPERACIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO?

Objetivos Estratégicos

- planejar a alocação de recursos na realização de auditorias nas áreas de maior risco, relevância e materialidade.
- otimizar os processos e métodos de modo a obter os resultados esperados com a melhoria na utilização de recursos.

* Preencher: BENEFICIÁRIOS, FINANÇAS, PROCESSOS INTERNOS, APRENDIZAGEM E CRESCIMENTO INSTITUCIONAL

ARQUITETURA ESTRATÉGICA - PARTE 5

IDENTIFICAÇÃO DAS QUESTÕES ESTRATÉGICAS E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Perspectiva: APREDIZAGEM E CRESCIMENTO INSTITUCIONAL

Questão Estratégica

COMO PROMOVER O CRESCIMENTO PROFISSIONAL DOS SERVIDORES DE FORMA QUE POSSA SER TRADUZIDA EM MAIOR PRODUTIVIDADE PARA O TCU?

Objetivos Estratégicos

- realizar o contínuo processo de aperfeiçoamento técnico dos servidores, por meio de uma política de treinamento adequado às necessidades do Tribunal.
- tornar mais transparente a atuação do Tribunal perante a sociedade.
- realizar gestões para que as decisões do Tribunal seja cumpridas pelas entidades jurisdicionadas.
- Implantar um sistema de avaliação de desempenho dos servidores

ARQUITETURA ESTRATÉGICA - PARTE 6

FORMULAÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO E VETORES DE DESEMPENHO PARA OS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	INDICADOR DE DESEMPENHO <i>RESULTADOS</i>	VETOR DE DESEMPENHO *
------------------------	--	-----------------------

BENEFICIÁRIOS

- atuar de forma preventiva e simultânea	- nº de ações preventivas ou simultâneas de controle.	- realização das ações preventivas.
- decidir com celeridade	- tempo total do processo.	- redução do tempo de informação do processo.
- estreitar o relacionamento do TCU com o Congresso Nacional e a Sociedade	- demanda de solicitações do Congresso Nacional	- profundidade do relacionamento.

FINANCEIROS

- priorizar as ações de controle em áreas de risco, relevância e materialidade.	- montante de recursos auditados	- Matriz de Risco.
- compatibilizar a proposta orçamentária ao planejamento estratégico do TCU.	- custo da execução do planejamento estratégico.	- execução do PET.

PROCESSOS INTERNOS

- priorizar a realização de auditorias de natureza operacional	- nº de auditorias de natureza operacional	- priorização na realização de auditorias de natureza operacional.
- promover a orientação à clientela	- nº de ações/eventos de orientação	- realização de eventos pedagógicos.
- buscar parceria com outras IFS	- nº de parcerias	- parcerias consolidadas

APRENDIZAGEM E CRESCIMENTO INSTITUCIONAL

- manter política de valorização profissional de seus servidores	- nº de eventos de treinamento	- qualificação profissional
- divulgar a imagem institucional	- nº de inserções positivas nos meios de comunicação	- divulgação dos trabalhos executados
- avaliar o desempenho dos servidores	- % da meta individual cumprida	- cumprimento de metas individuais estabelecidas
- monitorar o cumprimento das deliberações do TCU	- nº total de deliberações	- Sistema RADAR

* DIRECIONADOR DE RESULTADOS, VETOR DE TENDÊNCIAS.

ARQUITETURA ESTRATÉGICA - Parte 7

ESTRUTURA DE PROGRAMAÇÃO

Programa	Ação	Produto	Indicador
1. Atuar de forma preventiva e simultânea	Acompanhar a execução orçamentária dos Órgãos da clientela por meio de sistemas informatizados (Siafi)	Clientela auditada simultaneamente	Número de auditorias via Siafi
2. Decidir com celeridade	Ampliar a delegação de competência	Atividades delegadas	Número de delegações
3. Estreitar o relacionamento do TCU com o Congresso Nacional e a Sociedade	Realizar apresentações e <i>workshops</i> com parlamentares e outras autoridades	Eventos realizados	Índice de conhecimento sobre o TCU
4. Priorizar as ações de controle em áreas de risco, relevância e materialidade.	Elaborar o plano de auditoria com base na Matriz de Risco	Auditorias de maior risco, relevância e materialidade realizadas	Número de auditorias realizadas
5. Compatibilizar a proposta orçamentária ao planejamento estratégico do TCU.	Contingenciar recursos da área meio para a atividade-fim	Recursos realocados para a atividade-fim	Montante dos recursos realocados
6. Priorizar a realização de auditorias de natureza operacional	Executar auditorias de natureza operacional	Auditorias de desempenho realizadas	Número de auditorias realizadas
7. Promover a orientação à clientela	Promover eventos de orientação junto à clientela	Clientela orientada	Número de eventos promovidos
8. Buscar parceria com outras Instituições de Fiscalização Superior – IFS	Celebrar acordos de cooperação com as IFS	Acordos de Cooperação celebrados	Número de termos assinados
9. Manter política de valorização profissional de seus servidores	Incrementar cursos de aperfeiçoamento profissional	Servidor treinado	Número de servidores capacitados
10. Divulgar a imagem institucional	Aprimorar a divulgação dos resultados das ações de controle	Trabalhos divulgados	Número de inserções nos meios de comunicação
11. Avaliar o desempenho dos servidores	Implantar sistema de avaliação de desempenho	Cumprimento individual das metas estabelecidas	% do cumprimento de metas
12. Monitorar o cumprimento das deliberações do TCU	Realizar auditorias de monitoramento	Decisão monitorada	Número de decisões monitoradas

BIBLIOGRAFIA

- TROSA, Sylvie. *Gestão Pública por Resultados: Quando o Estado se compromete*. Editora Revan. Rio de Janeiro, 2001.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Avaliação de Desempenho – Manual de Instruções*. Brasília, 1995.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO/ INSTITUTO SERZEDELO CORREA. *O Controle Externo e a Nova Administração Pública: Uma Visão Comparativa*, 2002.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Modelo de Avaliação de Desempenho Individual – Projeto “Implantação da Gestão Integrada de Desempenho”*. Brasília, 2002.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Proposta de Planejamento Estratégico do TCU*. Brasília, 2002.