

Tribunal de Contas da União
Instituto Serzedello Corrêa

QUALIDADE NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:
práticas adotadas pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal para controlar os
gastos de pessoal

Mônica de Lima Macedo

Brasília, DF
2004

Mônica de Lima Macedo

QUALIDADE NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:
práticas adotadas pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal para controlar os
gastos de pessoal

Monografia apresentada como
requisito parcial à obtenção do título
de Especialista em Controle Externo
- Área de Auditoria Governamental.

Orientador: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes

Brasília, DF

2004

Mônica de Lima Macedo

QUALIDADE NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:

Práticas Adotadas pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal para Controlar
os Gastos de Pessoal

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Controle Externo - Área de Auditoria Governamental, Curso de Pós-Graduação em Controle Externo, Instituto Sezedello Corrêa, Tribunal de Contas da União. Comissão julgadora composta por:

Prof. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Orientador

Marcelo de Miranda Quintiere
Membro

Marco Aurélio Pereira de Souza
Membro

Brasília, DF, 13 de outubro de 2004

Dedico esta monografia à minha família

José Cruz Macedo

Thiago

Júlia

fonte de inspiração, luz, amor e fé.

AGRADECIMENTOS

Em todos os momentos de nossa existência devemos sempre agradecer pelos obstáculos ultrapassados, pelas vitórias alcançadas e pela vida que Deus nos concedeu.

Por isso, neste momento importante, aproveito a oportunidade para agradecer a todas as pessoas que me ajudaram e apoiaram de alguma forma na execução desta monografia.

Agradeço as orientações recebidas do Conselheiro do TCDF e Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, por acreditar no trabalho, apoiar a elaboração da monografia, e aceitar o convite para participar da Banca Examinadora, fatos que muito me honraram.

Às queridas irmãs Lavínia e Jeanice agradeço pelas idéias compartilhadas, pelos conselhos e comentários valiosos que contribuíram para a elaboração e melhoria do trabalho.

Agradeço ao Secretário da SEFIP, Antônio Júlio Ferreira e ao Secretário-Substituto da SEFIP, Marco Aurélio Pereira de Souza, pelo apoio e incentivo recebido para a realização da pesquisa bibliográfica e da redação da monografia.

Agradeço e louvo a Deus pelas enfermeiras de minha Júlia, Zildete e Maria, pelo amor, pela dedicação, pelos cuidados especiais e pela tranquilidade doméstica recebida ao longo de sua existência.

Aos colegas da SEFIP expresso meus sinceros agradecimentos pelas informações recebidas durante a realização da pesquisa bibliográfica que contribuíram para enriquecer o trabalho.

Um agradecimento ainda, pela atenção dos servidores da biblioteca do TCU e da SEPLAN que facilitaram a realização da pesquisa, em especial, à Sônia e Susy, sempre dedicadas às minhas solicitações.

Eterna gratidão e carinho à minha família. Meu marido José Cruz Macedo, pelo amor, incentivo e paciência nas ausências. Meus queridos filhos Thiago e Júlia, amigos e força de inspiração e amor para viver. Aos meus dedicados pais Rubem e Marlene, pela alegria, pelo ensino e estímulo aos estudos. As minhas cunhadas Luiza e Rosinha, incentivadoras do meu sucesso. À vó Angelina saudades eternas.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Fiscalização realizada pela 4ª DT	08
Tabela 2 - Processos de consultas, representações, denúncias e acompanhamentos.....	89
Tabela 3 - Processos autuados na SEFIP por tipo.....	90
Tabela 4 - Documentos internos da SEFIP.....	92
Tabela 5 - Meta institucional de atos de pessoal.....	110
Tabela 6 - Pesquisa de satisfação.....	112
Tabela 7 - Atos apreciados - sistema convencional e informatizado - 1993.....	121
Tabela 8 - Atos apreciados - sistema convencional e informatizado - 1994.....	122
Tabela 9 - Atos apreciados - sistema convencional e informatizado - 1995.....	122
Tabela 10 - Atos apreciados - sistema convencional e informatizado - 1996.....	122
Tabela 11 - Atos apreciados - sistema convencional e informatizado - 1997.....	123
Tabela 12 - Atos apreciados - sistema convencional e informatizado - 1998.....	123
Tabela 13 - Atos apreciados - sistema convencional e informatizado - 1999.....	123
Tabela 14 - Atos apreciados - sistema convencional e informatizado - 2000.....	124
Tabela 15 - Atos de pessoal apreciados e força de trabalho.....	125
Tabela 16 - Estoque de atos no SISAC.....	125
Tabela 17 - Atos autuados no SISAC por ano.....	128
Tabela 18 - Fluxo de atos de pessoal.....	129
Tabela 19 - Atos legais, ilegais e legais com recomendação.....	145
Tabela 20 - Atos julgados e registrados por ano e por tipo	146

SUMÁRIO

1. Introdução.....	10
2. Revisão de literatura.....	14
2.1 Gestão pela qualidade.....	15
2.1.1 Inovação da gestão pela qualidade	15
2.1.2 Origem e evolução da TQM.....	18
2.1.3 Princípios da TQM	19
2.2 A Dimensão gerencial da reforma do aparelho do Estado	23
2.3 Qualidade na administração pública brasileira: o programa de qualidade no serviço público – PQSP	25
3. Controle da administração pública e atuação do Tribunal de Contas da União.....	30
3.1 Histórico do Tribunal	30
3.2 Exercício do controle externo e interno	35
3.3 Atuação do Tribunal de Contas da União.....	39
3.4 As funções do Tribunal de Contas da União	44
4. O Tribunal de Contas da União e as mudanças gerenciais após 1995	50
4.1 Adesão ao programa de qualidade do serviço público	53
4.2 Plano estratégico do Tribunal de Contas da União.....	62
4.3 Referencial estratégico do Tribunal de Contas da União	64
4.4 Objetivos estratégicos, estratégias e indicadores de gestão	64
4.5 Plano de diretrizes do Tribunal de Contas da União.....	66
4.6 Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública.....	67
4.7 Instituto Serzedello Corrêa - ISC.....	72
5. Metodologia.....	74
6. Resultados.....	75
6.1 Conhecendo a Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIP.....	76
6.1.1 Histórico das competências	76
6.1.2 Histórico das atribuições.....	81
6.1.3 Estrutura organizacional.....	84
6.1.4 Formas de fiscalização.....	93
6.1.5 Mudanças dos processos de trabalho.....	99
6.1.6 Referencial estratégico	105
6.1.7 Objetivos estratégicos	106
6.1.8 Plano Diretor de 2004.....	106
6.1.9 Clientela	110
6.1.10 Pesquisa de satisfação profissional dos servidores.....	111
6.1.11 Sistema de liderança.....	113
6.1.12 Dirigentes.....	114
6.2 Evolução dos processos de trabalhos com ênfase na qualidade.....	115
6.2.1 Histórico do exame dos atos.....	116

6.2.2 Exame e registro do ato.....	117
6.2.3 Formas de análises dos atos: Sistema Convencional e Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissão e Concessões – SISAC.....	120
6.2.4 Tipos de atos examinados.....	126
6.2.5 Aspectos gerais do Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissão e Concessões - SISAC.....	130
6.2.6 Formas de Coleta de Dados no Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissão e Concessões - SISAC	136
6.2.7 Versões do Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissão e Concessões - SISAC	137
6.3 Oportunidades de melhoria	147
6.4 Relacionamento intra-institucional.....	148
6.5 Monitoramento das decisões do Tribunal.....	155
7. Conclusão e recomendação.....	158
Referências.....	169
Anexos	173

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 - Organograma do TCU.....	42
Ilustração 2 - Organograma da SEGECEX.....	43
Ilustração 3 - Modelo de gestão do TCU.....	54
Ilustração 4 - Quadro da evolução da gestão da SEFIP.....	92
Ilustração 5 - Gráfico da evolução da gestão da SEFIP.....	96
Ilustração 6 – Quadro de metas e indicadores de 2004	100
Ilustração 7 - Diálogo público.....	102
Ilustração 8 – Organograma da SEFIP	104
Ilustração 9 - Página corporativa da SEFIP.....	117
Ilustração 10 - Quadro de dirigentes da SEFIP.....	118
Ilustração 11 - Quadro de diferenças dos sistemas convencionais e SISAC.....	125
Ilustração 12 - Gráfico fluxo de atos de pessoal.....	135
Ilustração 13 - Coleta off-line de atos.....	142
Ilustração 14 - Coleta internet.....	142
Ilustração 15 - Módulo SISAC rede - TCU.....	142
Ilustração 16 - e-SISAC.....	150

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho versa sobre a gestão de qualidade no Tribunal de Contas da União - TCU com foco nas práticas adotadas pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal - SEFIP para controlar os gastos de pessoal.

Até o final da década de 80, o controle de gastos de pessoal no TCU, exercido por meio da apreciação de atos de concessão de aposentadoria e pensão, realizava-se através da análise de “processos convencionais”, como tal entendido o conjunto de papéis, muitas vezes volumoso, numerados, autuados, com folhas rubricadas, contendo cópias dos fatos geradores do direito à inativação, à percepção de parcelas de proventos e ao recebimento de pensão, remetidos pelos diversos setores de recursos humanos dos órgãos jurisdicionados. Não havia controle sistematizado para exame dos atos e a realização de auditorias. Os processos convencionais apreciados e processos com proposta de diligência saneadora eram devolvidos aos órgãos de origem sem controle eficaz. Os registros dos atos apreciados pelo Tribunal eram efetuados manualmente em livros apropriados e arquivados na então 2ª Secretaria de Controle Externo, atual Secretaria de Fiscalização de Pessoal. A Constituição Federal de 1988 atribuiu novas competências ao TCU, notadamente, na área de pessoal.

Na década de 90, o referido controle passou a ser feito por meio de sistema informatizado - Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Concessão – SISAC, o que possibilitou uma agilização na apreciação de atos de concessão de aposentadoria e pensão e atos de admissão de pessoal pelo TCU, como também, possibilitou a realocação de tempo e de recursos humanos para a análise de matérias relevantes. Houve um controle relativo dos processos devolvidos aos órgãos de origem.

A partir de 2001, a análise de processos convencionais foi substituída definitivamente pela análise informatizada através do Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão e Concessões – SISAC, com exceção de alguns processos que exigem o exame convencional, em razão da natureza da matéria, assim como foi aprimorado as versões do SISAC e o controle de devolução de processos de admissão e concessão apreciados e registrados pelo TCU aos órgãos de origem.

A reforma da administração pública brasileira, delineada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, teve por objetivo, entre outros fatores, definir um novo paradigma de atuação do Estado, introduzindo os parâmetros de eficácia e qualidade, como resultado do aprimoramento da relação custo/benefício a ser considerada na atuação do Estado.

A proposta de mudança alcançou a reestruturação organizacional, introduzindo novos conceitos visando a alteração da cultura da administração pública, como novas práticas e padrões de comportamento, suporte do novo modelo gerencial na relação entre a organização pública e o cidadão.

As mudanças ocorridas na administração pública brasileira são decorrentes de experimentos conduzidos na Nova Zelândia, Reino Unido e Austrália (Ferlie, et al, 1999).

Dentro do contexto da modernização da gestão pública, o Tribunal de Contas da União aderiu ao Plano de Qualidade do Serviço Público, implantou o Plano Estratégico de Gestão, criou o Instituto Serzedello Corrêa, unidade encarregada de proporcionar treinamento e aperfeiçoamento do corpo técnico do Tribunal e modificou sua estrutura administrativa.

A idéia de controlar despesas de pessoal sempre foi associada a uma visão burocrática, e de simples verificação da ocorrência de um fato gerador que, nos termos da

lei, fosse suficiente para amparar o acréscimo de despesa. Todavia, é possível associar à função de controle, mesmo nesse estrito campo, o paradigma qualidade se for considerado que o processo de controle pode ser aperfeiçoado, reduzindo-se custo e aprimorando o resultado do trabalho. A Lei de Responsabilidade Fiscal reforçou a necessidade de um controle mais rígido e eficiente dos gastos de pessoal na administração pública.

Esta monografia tem por finalidade investigar se a Secretaria de Fiscalização de Pessoal, unidade técnica do Tribunal de Contas da União, alterou os procedimentos de controle de gastos de pessoal com ênfase na qualidade. O problema de pesquisa originou-se da análise de documentos sobre o modelo de gestão pública brasileira voltado para a prestação de serviços com qualidade e eficiência ao cidadão.

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar o desenvolvimento de práticas gerenciais adotadas pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal para controle de gastos de pessoal, revelando procedimentos aplicados. Quanto aos objetivos específicos, a pesquisa procurou identificar os principais procedimentos de gestão adotados pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal, verificar se as medidas de gestão por ela adotadas permitiram maior eficácia no controle dos gastos de pessoal, e identificar as possíveis barreiras enfrentadas para modernizar os processos de trabalho.

O conteúdo da monografia foi dividido em seis capítulos. No primeiro capítulo é apresentado o ambiente das recentes alterações nas organizações e como estão sendo enfrentados os novos desafios, com a abordagem do impacto do gerenciamento da qualidade total no processo de melhoria do desempenho organizacional, os fracassos e rejeições desse tema.

O segundo capítulo trata do controle da administração pública e da atuação do Tribunal de Contas da União, com enfoque no aspecto histórico e nas diversas funções do Tribunal.

O terceiro capítulo apresenta as mudanças gerenciais ocorridas no Tribunal de Contas da União após 1995, época em que foi implementado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a exemplo da adesão ao Programa de Qualidade do Serviço Público, do referencial estratégico, do objetivo estratégico e da pesquisa “Tendências do Controle da Gestão Pública”.

O quarto capítulo cuida da metodologia aplicada no desenvolvimento deste trabalho, definindo o tipo da pesquisa e o caminho percorrido na busca dos seus objetivos.

O quinto capítulo aborda os resultados da pesquisa, no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, descrevendo as atribuições, formas de fiscalização, histórico das principais mudanças nos processos de trabalho, o referencial estratégico, estrutura organizacional, plano diretor, formas e tipos de atos analisados pela Unidade Técnica, aspectos gerais e versões do Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão e Concessões - SISAC, bem como as oportunidades de melhoria e o relacionamento intra-institucional. Por fim, o sexto capítulo refere-se a conclusão e recomendação.

Este trabalho não tem a pretensão de esgotar o assunto. Tem por objetivo fazer um registro das mudanças dos processos de trabalho voltadas para a qualidade dos serviços públicos e o aperfeiçoamento da prestação do serviço, visando à satisfação do cidadão – seu público alvo – através de um programa de qualidade cujos objetivos serão alcançados com a participação efetiva dos servidores, que constituem a maior riqueza de uma organização.

2. REVISÃO DE LITERATURA

O presente capítulo aborda a literatura levantada para apoiar a realização da monografia. Apresenta o ambiente das recentes alterações nas organizações e como estão sendo enfrentados os novos desafios. Aborda o impacto do gerenciamento da qualidade total (Total Quality Management - TQM) no processo de melhoria do desempenho organizacional, bem como os fracassos e rejeições à esse enfoque.

Desde o final da década de 70, diversos países vêm promovendo uma ampla reestruturação em seus setores públicos com o objetivo de prestar melhores serviços à sociedade e, ao mesmo tempo, combater o desequilíbrio fiscal e resgatar a confiança pública no Estado. Tais reformas visam, também, à otimização na alocação dos recursos públicos e a um melhor gerenciamento, buscando eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos.

No caso do Brasil, o recente Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, de 1995, lançou as bases para a reconstrução de uma administração pública moderna e gerencial voltada para o cidadão-cliente. Referido plano estabelece:

A reforma da administração pública passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, em substituição às disfunções apresentadas pelo modelo burocrático, ainda com fortes traços do modelo patrimonialista (Brasil, 1995).

O desafio de melhorar o desempenho da ação estatal para ofertar produtos e serviços de qualidade, a custos adequados à sociedade, é um dos objetivos estratégicos do Plano Diretor. Visando alcançar tal desafio, desenvolveu-se o Programa Qualidade no Serviço Público - PQSP, coordenado pelo então Ministério do Planejamento e Gestão, atual

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para mobilizar e sensibilizar as organizações quanto à necessidade de melhoria na qualidade da gestão pública e no desempenho institucional.

2.1 Gestão pela qualidade

2.1.1 Inovação da gestão pela qualidade

Os setores público e privado de forma parecida são instigados a incrementar esforços para atingir a eficiência e a eficácia. A todo o momento estão ocorrendo mudanças importantes nas organizações públicas e privadas por motivos econômicos, sociais, tecnológicos e institucionais e diferentes maneiras de gestão objetivam melhorar os resultados no novo ambiente que surge em face às mudanças ocorridas em suas estruturas.

A seguir enumeram-se os fatores mais importantes que influenciam a forma de desempenho do trabalho e o modo de estruturação e gerenciamento das organizações (Drucker, 1999, 1997; Kaplan e Norton, 1996).

O primeiro fator, refere-se à passagem da sociedade pós-industrial para a sociedade do conhecimento, que levou dirigentes dos governos e das empresas a modificarem os modelos de gestão organizacional. O conhecimento modificou-se ao longo dos cento e cinquenta anos precedentes. Na revolução industrial, eram utilizados ferramentas, processos e produtos, que, aplicados ao trabalho, redundaram na revolução da produtividade, convertendo o proletariado na classe média burguesa. Atualmente, o conhecimento, modificado em fator de produção, é aplicado ao próprio conhecimento e determina a revolução gerencial. Com efeito, a melhoria da produtividade dos trabalhadores demandará alterações na estrutura das organizações e na sociedade.

Em segundo, houve uma alteração significativa no ambiente organizacional desde a década passada com a globalização das economias. O mundo globalizado ocasionou uma explosão de complexidade que, ao serem aumentadas as inter-relações, gerou profundas mudanças geopolíticas, geoeconômicas e tecnológicas em um prazo curto. A competição mudou e o sucesso implica elevado nível de desempenho. As organizações, para sobreviverem, precisam incrementar a produtividade e diminuir os custos considerando parâmetros de nível internacional. Assim, possibilitou ao consumidor o acesso a produtos com qualidade e preços módicos.

Em terceiro, as mudanças tecnológicas, notadamente, a informação e a aceleração da difusão, são causas de alterações profundas nos negócios, nas estruturas e nos processos produtivos nas organizações. Novas formas de gestão, alianças estratégicas, logística integrada, gestão do conhecimento, objetivam a sobrevivência e o incremento de vantagem competitiva num mercado bastante concorrido e globalizado.

O quarto, é a ordem sociológica. As expectativas dos cidadãos, assalariados e consumidores sofreram alterações em relação à administração pública, assim como as aspirações e motivações dos servidores e empregados. A melhor formação dos assalariados, dos clientes e dos cidadãos implica em mais exigência e autonomia, na medida em que, se julgam merecedores de receber melhores serviços do governo e das empresas (Alecian e Foucher, 2001; Trosa, 2001).

Os fatores acima indicados contribuíram para que as organizações públicas e privadas caminhassem na direção de uma gestão com mais capacidade de reação ao ambiente. Redimensionar valores, estratégias e metas; redefinir estruturas e desenvolver novos modos de funcionamento passou a ser a tônica da mudança.

No que diz respeito ao setor público, outros fatores contribuíram para as mudanças na gestão. A partir da década de 80, o problema do déficit fiscal, a expansão dos serviços públicos sem contrapartida conciliável aos investimentos e a crise de desempenho, gerada pelo desperdício de recursos, pela baixa qualidade na prestação de serviços públicos e pela insuficiência de *accountability*, experimentados por muitos Estados, foram decisivos na mudança de pensamento no que diz respeito aos modelos de administração.

Atualmente, há muitas organizações públicas que não adotam a administração estratégica para atingir resultados, permanecendo com estruturas rígidas, sujeitando-se a uma legislação caótica e possuindo política de recursos humanos precária. A execução de reformas administrativas implementadas em governos de vários países possibilitou uma visão mais econômica e gerencial da administração pública. O modelo de administração burocrática começou a ceder lugar à administração pública gerencial, a fim de satisfazer as necessidades dos cidadãos, alcançar resultados e reduzir o déficit fiscal (Bresser Pereira, 1998).

As organizações têm correspondido às mudanças no ambiente com distintas iniciativas como reengenharia, gerenciamento da qualidade total, *empowerment*, produção *just-in time* (JIT), envolvimento dos empregados, foco no cliente e um grande número de esforços estratégicos (Kaplan e Norton, 1996).

A gestão pública é mais complexa e estimulante do que a gestão privada. Os clientes podem ser usuários e cidadãos, de forma simultânea, os atores políticos possuem interesse prolixo e contraditório, existe o controle judicial e o excesso de burocracia. No caso de haver o aproveitamento de novas práticas, modelos e tecnologias de administração do setor privado para o setor público, é imperativo que haja adaptações em razão das peculiaridades desse último.

2.1.2 Evolução da TQM

A filosofia do Gerenciamento da Qualidade Total, (na tradução original TQM, *Total Quality Management*), foi desenvolvida por W.Edwards Deming, Joseph M. Juran e Philip Crosby e foi aceita há cerca de vinte anos. O Gerenciamento da Qualidade Total tornou-se um movimento social; vários segmentos utilizam-se da aplicação dessa teoria, a exemplo do setor manufatureiro, hoteleiro, hospitais, entidades educacionais e acadêmicas, imprensa e nas organizações públicas. Os setores que fazem utilização do TQM sustentam que a teoria possibilita o aumento da satisfação do cliente, da satisfação dos empregados e da produtividade. A melhoria da qualidade contribui para uma significativa participação no mercado, aumento de investimentos, diminuição dos custos de produção e melhoria do desempenho da organização (Wollnwe,1992, Hackman e Wageman, 1995).

O Gerenciamento da Qualidade Total é um sistema de gerenciamento que compreende um conjunto de crenças e princípios desenvolvidos para encorajar as pessoas a melhorarem de forma continuada os processos da organização tendo por objetivo satisfazer ou ultrapassar as expectativas dos clientes. O foco é sobre o cliente e os processos são orientados conforme os dados por ele fornecidos. Qualidade representa o que é valorizado pela organização e pelos seus usuários, tal como, a qualidade física dos produtos e serviços, produtividade, eficiência, ética, segurança e atendimento cordial (Carr e Littman, 1992).

Os fundamentos do TQM foram desenvolvidos por Deming e Juran, que foram responsáveis pela recuperação econômica do Japão depois da destruição ocasionada pela 2ª Guerra Mundial. Juran idealizava que a qualidade deveria partir do que era esperado pelo usuário do produto. Armand V. Feigenbaum constatou, junto aos japoneses, a necessidade

da participação de todas as seções de uma organização na busca da qualidade, o qual denominou de Controle da Qualidade Total (Carr e Littman, 1992).

Após a 2ª guerra, Peter Drucker e Alford Sloan foram os precursores da abordagem da administração por objetivos. Os mestres do controle da qualidade – Joseph Juran, W. Edwards Deming, entre outros, foram aceitos, entretanto os dirigentes da época não seguiram o TQM. O gerenciamento por objetivos predominou e foi aceito pelas pessoas influentes do ramo manufatureiro e o controle de qualidade ficou restrito ao final da cadeia produtiva. Os produtos elaborados pela indústria dos Estados Unidos dominavam o mercado, a oferta era menor em relação à demanda, e, por essa razão, a qualidade não era relevante para auferir lucros. Assim, os renomados mestres embarcaram para o Japão para dar assistência ao povo japonês no processo de fabricação de seus produtos com ênfase na qualidade.

Os americanos, no fim da década de 1970, perceberam a perda de mercado, questionaram a forma de gerenciamento que estava sendo utilizada e reconsideraram o processo produtivo visando à concorrência no mercado internacional.

No Brasil, o TQM tornou-se conhecido com a mudança estratégica na política industrial, em 1990, que consistiu na substituição de importações pela consolidação da indústria nacional, baseada na melhoria da qualidade e da produtividade. A instituição do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade – PBQP e da Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade – FPNQ evidenciam a nova concepção.

2.1.3 Princípios da TQM

O que diferencia o TQM da tradicional gerência é o entendimento dos princípios e estruturas que embasam a qualidade. Há quatro diferenças fundamentais. Em primeiro

lugar, destaca-se a necessidade de controle de qualidade, no que se refere à gerência tradicional. A inspeção é efetuada após a implementação das atividades e há tolerância quanto a erros, desperdícios e retrabalho, todavia não devem exceder aos padrões e especificações pré-estabelecidas. O TQM concentra-se na melhoria de processos de produção de bens e prestação de serviços, sem defeitos, sem desperdícios e resíduos. A segunda diferença, refere-se à autoridade do funcionário e à autoridade da gerência. A gerência tradicional origina-se nos estudos da época de Taylor. A autoridade concentra-se em níveis mais altos e no interior de departamentos organizados de forma especializada. Na estrutura de gerência do TQM, várias funções especializadas são realizadas por operários ou supervisores, que tenham autoridade para planejar e controlar o próprio trabalho. Gerentes, especialistas e funcionários trabalham em equipe na obtenção de resultados dentro de uma estrutura desverticalizada e flexível em relação à tradicional. A terceira diferença diz respeito à melhoria dos sistemas, em troca da responsabilização individual dos trabalhadores. A tradicional gerência está voltada para o desempenho individual e utiliza-se de recompensas e castigos em função dos resultados individuais. No TQM, caso os trabalhadores não controlem os sistemas em que trabalham, não podem ser totalmente responsabilizados pelos resultados. A quarta diferença, é relativo à maneira de encarar o processo de melhoria. Para a tradicional gerência, isto acontece de forma rápida, a exemplo da aquisição de nova tecnologia para automação dos trabalhos. Ao passo que o TQM preocupa-se com a melhoria das operações diariamente e com os pequenos ganhos constantes na forma de se trabalhar (Carr e Littman ,1992).

As crenças e os princípios são as bases da abordagem TQM (Koehler e Pankowski, 1996). Deming (1990, p.32) listou quatorze princípios, fundamentos da lição aos executivos japoneses para o aumento da competitividade e à obtenção de sucesso:

- a) criar constância de propósito para melhoria do produto ou do serviço.
- b) adotar nova filosofia.
- c) cessar a dependência da inspeção em massa.
- d) acabar com a prática de aprovar orçamentos apenas com base no preço.
- e) melhorar constantemente o sistema de produção e serviço.
- f) instituir treinamento.
- g) adotar e instituir liderança.
- h) afastar o medo.
- i) quebrar as barreiras entre os departamentos.
- j) eliminar slogans, exortações e metas para a mão-de-obra.
- l) eliminar cotas numéricas (padrões de trabalho).
- m)remover as barreiras que privam as pessoas do orgulho pelo trabalho bem executado.
- n) estimular a formação e o auto-aprimoramento de todos.
- o) tomar a iniciativa para realizar a transformação.

Referidas crenças e princípios constituem ferramentas importantes para o sucesso do TQM. Toda organização deve estar interessada e motivada constantemente para a melhoria dos processos de trabalhos e para o cumprimento e sucesso das metas planejadas. Para que as expectativas dos clientes sejam atendidas é necessário o empenho de todos os funcionários da organização com objetivo de controlar e melhorar de forma contínua a forma como é realizado o trabalho. O movimento pela qualidade democratiza a maneira de

trabalhar e contribuí para que a organização contrate funcionários interessados no sucesso da organização.

O TQM é um método indicado para a organização quando prioriza a satisfação ou busca ultrapassar as expectativas dos clientes, adota a tomada de decisão em conformidade com informações precisas, impulsiona mudanças significativas para melhoria dos processos, estabelece parcerias com aqueles que atuam junto aos processos da organização e delega para os funcionários a melhoria dos processos (Koehler e Pankowski, 1996).

A American Society for Quality Control (ASQC) promoveu pesquisa quanto à aceitação do TQM. Estudos por ela desenvolvidos apontam para uma alta taxa de insatisfação entre as organizações que têm utilizado práticas de qualidade total. Conforme Mangione (1995), apenas 28% dos executivos entrevistados, em 1989, afirmaram ter alcançado resultados representativos com a iniciação da abordagem da qualidade. Clark (1995) comenta que as organizações que desistiram do programa de TQM por conta dos fracassos ficaram sem entender o seu alcance e seu potencial e não deram tempo suficiente para o amadurecimento do processo. Segundo Juran (1993), o fracasso das organizações é decorrente da não aplicação de recursos necessários para a implantação do programa, da falta de adoção de medidas compatíveis com o progresso ou porque almejavam resultados a curto prazo. O TQM foi concebido para atingir pequena, incremental, mas contínua melhoria ao longo do tempo. O fator tempo é bastante importante para o êxito na execução do TQM. Organizações que tiveram melhorias relevantes e alterações importantes no modo de trabalhar implementaram o TQM por mais de cinco ou oito anos.

O alvo principal do sistema de gerenciamento TQM deve ser sempre o cliente. A satisfação do cliente representa ganhos concretos para a organização em termos de lealdade dos clientes e do robustecimento da imagem da empresa. Por mais que a maior parte das

organizações aceite a mais valia do cliente satisfeito, apenas poucas se comprometeram a garantir a satisfação de seus clientes.

2.2 A Dimensão gerencial na reforma do aparelho do Estado de 1995

Os modelos de gestão das organizações públicas brasileiras federais estão em fase de transformação. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, de 1995, propõe a eliminação das barreiras para a operacionalização eficiente e eficaz dos recursos públicos.

O PDRAE é o marco de referência da reforma gerencial da administração pública brasileira. A estratégia definida para reformar o aparelho do Estado está fundamentada em três dimensões: a primeira, institucional-legal, aborda os obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado; a segunda, cultural, trata da mudança da cultura burocrática para a gerencial; a terceira dimensão aborda a gestão pública, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão.

O objetivo da reforma do aparelho do estado, nas dimensões cultural e de gestão, é ampliar a governança, ou seja, aumentar a capacidade técnica, administrativa e financeira para implementar as ações coletivas ao menor custo para a sociedade. Assim, a reforma propõe-se a combater a chamada crise de desempenho que se caracteriza pela baixa qualidade na prestação dos serviços públicos, gerando insatisfação por parte da sociedade pelo não atendimento de suas necessidades básicas (Bresser Pereira, 1998). O Plano Diretor introduziu os atributos necessários a uma boa gestão:

define objetivos com clareza, recruta os melhores elementos através de concursos e processos seletivos públicos, treina permanentemente os funcionários, desenvolve sistemas de motivação não apenas de caráter material mas também de caráter psicossocial, dá autonomia aos executores e, afinal, cobra resultados (Brasil, 1995).

O Plano Diretor diagnostica que os servidores realizam atividades não vinculadas às necessidades mais evidentes do cidadão e possuem baixa autonomia e capacidade de decisão, devido às restrições impostas por uma legislação caótica. Visando à superação de tal deficiência, o Governo Federal enfatiza a gestão como importante atributo da função de governar. Desta forma, o Plano lança as bases para a adoção do modelo gerencial de administração pública, com foco no cidadão, contribuinte de impostos e cliente dos seus serviços. Agora, a administração volta-se para a busca de novos modelos mais eficientes de gestão, em contraposição ao modelo burocrático. Para isso, preconiza o aumento da autonomia e da responsabilidade do administrador público quanto aos resultados das ações do governo, deslocando a ênfase dos meios para os fins. De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, na administração pública gerencial a estratégia volta-se para:

- a) a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade;
- b) a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição para o alcance dos objetivos contratados;
- c) o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.

A concretização dessa estratégia materializa-se, em especial, em quatro programas federais: Gestão Empreendedora, Qualidade dos Serviços Públicos, Nacional de

Desburocratização e Valorização do Servidor Público, sob a coordenação da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, 2000).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, ao diagnosticar a administração pública brasileira, levanta as seguintes questões: As organizações públicas operam com qualidade e eficiência? Seus serviços estão voltados prioritariamente para o atendimento do cidadão, entendido como um cliente, ou estão mais orientados para o simples controle do próprio Estado? (Brasil, 1995).

A resposta a essa questão depende de um trabalho amplo e permanente de avaliação do setor público brasileiro. A avaliação visa subsidiar o processo de melhoria da qualidade da gestão quanto à eficiência, à necessidade de reduzir custos e ao aumento da qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário (Brasil, 1995; Bresser Pereira, 1998).

2.3 Qualidade na administração pública brasileira: o Programa de Qualidade no Serviço Público – PQSP

O principal instrumento de aplicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado quanto às dimensões cultural e da gestão pública é o Programa da Qualidade no Serviço Público - PQSP, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O programa tem dois objetivos gerais, o primeiro é “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços”. O segundo é “apoiar as organizações públicas no processo de transformação gerencial, com ênfase na produção de resultados positivos para a sociedade, na otimização dos custos operacionais, na motivação e participação dos servidores, na

delegação, na racionalidade no modo de fazer, na definição clara de objetivos e no controle de resultados”.

O Programa baseia-se na estratégia denominada “gerenciamento da qualidade total” (Bresser Pereira, 1998). O gerenciamento da qualidade se apoia em dois pilares: o cliente e as pessoas da organização. De um lado, a figura do cliente constitui o núcleo da qualidade total. Qualidade significa a busca de melhorias marcantes nos níveis de satisfação dos clientes, presentes e futuros, por meio do oferecimento de produtos de qualidade com preços competitivos. Do outro lado, os padrões de qualidade dependem das pessoas que produzem os serviços e produtos. O objetivo é fazer com que cada pessoa seja responsável por seu próprio desempenho e que todos se comprometam a atingir a qualidade de maneira altamente motivada (Feigenbaum, 1994, Juran, 1997).

Com base nos preceitos da qualidade total, o PQSP pauta suas ações em oito princípios:

1. Satisfação dos clientes - o cliente é a pessoa mais importante da organização.
2. Envolvimento de todos - todos os servidores têm o desafio da melhoria contínua.
3. Gestão participativa - estímulo às contribuições individuais e participação coletiva nas decisões.
4. Gerência de processos - eliminação das barreiras hierárquicas e departamentais para o alcance do resultado final.
5. Valorização das pessoas - satisfação das necessidades dos servidores permitindo-lhes o desenvolvimento humano e profissional.
6. Constância de propósitos - visão de futuro compartilhada com todos os servidores

7. Melhoria contínua - ir além da solução dos problemas e procurar novas oportunidades para melhorias e inovações.

8. Não aceitação de erro - padrão de desempenho objetivando ausência de erros.

A gestão pública pela qualidade tem o seu foco principal de forma continuada na satisfação do usuário dos serviços públicos; para tanto, se faz necessário identificar os clientes que se relacionam com a administração pública. É preciso conhecer as necessidades e expectativas dos diversos usuários, bem como, avaliar o nível de satisfação no que toca aos serviços e produtos a eles disponibilizados.

O envolvimento de todos diz respeito ao engajamento e comprometimento de servidores e dirigentes na obtenção dos resultados da organização e na implantação de práticas permanentes de melhoria da gestão pública.

A gestão participativa envolve a distribuição de responsabilidade, a contribuição individual em prol do objetivo comum da organização. Deve haver confiança, cooperação, harmonia e respeito mútuo entre os dirigentes e servidores da equipe de trabalho. Estimula-se a tomada de decisões e a criatividade, bem como contribui para a realização profissional.

A gerência de processos representa várias ações integradas que transformam os insumos recebidos em serviços e produtos agregando valor aos usuários. Permite a compreensão de como funciona a organização, a definição de responsabilidade, a solução e prevenção de problemas e o estabelecimento de indicadores, de forma que permitam mensurar a qualidade, eficiência e eficácia dos trabalhos.

As pessoas de uma instituição são os recursos estratégicos que contribuem para a busca de excelência do desempenho organizacional e o atendimento da missão. Para que

uma organização alcance as metas e os objetivos planejados, torna-se necessário haver o compromisso e a motivação das pessoas que integram a organização; por outro lado, devem ser valorizadas e treinadas adequadamente para que contribuam para o alcance dos resultados.

Para atingir um bom desempenho, a organização necessita definir com clareza a sua missão, construir uma visão voltada para o futuro, ficar atenta para as necessidades atuais e futuras dos usuários e a alta administração deve compartilhar com a organização os objetivos que permitam a realização de seus projetos e ações.

O satisfatório desempenho da organização está relacionado com a solução de problemas, eliminação de defeitos e redução de desperdícios, mas, sobretudo, a organização deve ir ao encontro de oportunidades, inovações e sempre buscar a melhoria contínua da gestão pública.

O princípio da prevenção é o que fundamenta a não aceitação de erro na organização. Deve existir na organização uma cultura de fazer o correto, visando à qualidade de sua gestão. A organização deve ter uma atitude pró-ativa; isto implica na prevenção de problemas, no atendimento tempestivo às solicitações da sociedade e clientes e na transferência do foco do erro da pessoa para o processo de trabalho.

Concebido em 1995, o PQSP integra a Secretaria de Gestão e não dispõe de uma estrutura formal. Possui uma gerência-executiva e uma pequena equipe na coordenação. Para maior agilidade, o funcionamento é de forma descentralizada, por meio de núcleos setoriais ou regionais distribuídos pelo país. Uma novidade em termos organizacionais é o funcionamento de uma rede formada por técnicos do setor público e privado que atuam como consultores *ad hoc* para sensibilizar, treinar e assistir as equipes das organizações que aderem ao PQSP.

Outro aspecto que chama a atenção é o fato do programa não ter caráter compulsório. As organizações interessadas assinam um termo de adesão ao PQSP, comprometendo-se com a transformação da ação gerencial. A adesão pode ser realizada por quaisquer organizações públicas brasileiras da administração direta ou indireta, dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário e das esferas federal, estadual ou municipal (adesões a partir de 2000). Admite-se, ainda, a adesão de órgãos ou unidades internas de um órgão.

A organização, ao aderir ao programa, institui um fórum estratégico, a ser presidido pelo dirigente maior da organização, com a finalidade de estabelecer diretrizes, fornecer os recursos e tomar decisões. A coordenação executiva interna do programa é exercida por um comitê gestor ligado diretamente à alta administração que tem por atribuições: assessorar a alta-administração sobre assuntos de qualidade, conduzir anualmente a auto-avaliação da gestão, elaborar o plano de melhoria da gestão, conduzir as ações do programa interno e representar o programa interno da organização junto à gerência-executiva do PQSP.

3. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União - TCU é o órgão que auxilia o Poder Legislativo, possui atividade autônoma e execução independente. As suas atividades consistem na realização de auditorias operacionais, no acompanhamento de execuções financeiras e orçamentárias da União e no exame da legalidade dos atos de concessões de aposentadorias, reformas e pensões e admissões dos servidores públicos, entre outras.

Está inserido no capítulo da Constituição Federal que se refere ao Poder Legislativo, especificamente, na Seção que cuida da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, cujas competências são definidas com o objetivo de realizar o controle externo. As funções que hoje lhe são atribuídas diferem, em muito, daquelas que primeiro delinearão a sua natureza jurídica e institucional.

Com este enfoque, é relevante fazer um breve histórico sobre o Tribunal de Contas, pois, sendo o órgão responsável pelo exercício do controle, é necessário que se conheça a sua origem e evolução, para que se compreenda como se situa o TCU no desempenho do exercício do controle. Nesse cenário melhor se compreenderá os avanços e limites na inserção dos programas de qualidade.

3.1 Histórico do Tribunal

A primeira informação que se tem do surgimento do Tribunal de Contas no Brasil é relativa ao Alvará, de 28 de junho de 1808, assinado pelo Príncipe Regente, D. João, que criou o Erário Régio ou Tesouro Real Público, com a finalidade de exercer a mais correta

administração, arrecadação, distribuição, assentamento e expediente da Real Fazenda do Continente (Waldemar Mattos, 1985).

O referido Erário, embrião do Tribunal de Contas, tinha a seguinte composição: um Presidente, um Tesoureiro-mor, um Escrivão, três Contadores Gerais. Ante o caos financeiro que prevalecia à época, em razão da falta de mecanismos coercitivos que obrigassem ao cumprimento das normas contidas no Alvará, foi criado um Conselho de Fazenda, com o objetivo de administrar, distribuir e contabilizar todos os dados referentes ao patrimônio e fundos públicos.

A segunda referência às origens do Tribunal de Contas está na Constituição Política do Império do Brasil, de 23 de março de 1824, outorgada por D. Pedro I, mencionando a criação de um Tribunal, denominado Tesouro Nacional, que seria responsável pela receita e despesa da Nação. Todavia, não se efetivou a proposta da Constituição do Império. O Tribunal de Contas do Brasil só foi criado quando da instalação do Regime Republicano.

Um Projeto de Lei que instituía um Tribunal de Contas no Brasil segundo o modelo francês, de autoria do II Marquês de Caravelas, Manuel Alves Branco, financista republicano, que não foi publicado, inspirou o Ministro da Fazenda Ruy Barbosa a levar ao Marechal Deodoro das Fonseca, na época Presidente do Brasil, um texto que continha a redação do Decreto nº 966-A, publicado em 07 de novembro de 1890, criando o órgão ao qual incumbiria a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e à despesa da República.

Ruy Barbosa na exposição de motivos do referido Decreto definiu o Tribunal de Contas:

corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se numa instituição de ornato aparatoso e inútil. Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse cadinho, tornar-se-á, verdadeiramente essa verdade, de que se fala ente nós, em vão, desde que neste País se inauguram assembléias parlamentares (Silva, 1999).

O Tribunal foi reconhecido constitucionalmente com o advento da Carta Magna de 24 de fevereiro de 1891, que em seu artigo 89, criou “um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”. Os membros do Tribunal seriam nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado e somente perderiam os seus cargos por sentença. As atribuições desse Tribunal foram definidas pelo Regulamento anexo ao Decreto nº 1166, de 17 de dezembro de 1892 e, desde então, foram definidas as suas competências, sua natureza constitucional e sua vinculação a um dos poderes de Estado.

Nesta época, com respaldo no Regulamento nº 1166 o TCU atuou usando a sistemática do veto impeditivo absoluto, típica do modelo italiano, adotando mais tarde o modelo belga, cuja característica era o exame prévio e o registro sob reserva, a partir de sua primeira Lei Orgânica, Lei nº 392, de 8 de outubro de 1896 (Bugarin, 1994).

A Constituição de 1891, de fato, não incluiu o Tribunal de Contas em nenhum dos capítulos referentes à organização e funcionamento dos poderes, tão somente, atribuiu-lhe as funções de liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade (Odete Meudaur, 1993).

Na Constituição Federal de 1934, o Tribunal de Contas foi inserido no capítulo denominado “Dos órgãos de Cooperação nas Entidades Governamentais”, juntamente com o Ministério Público. O seu art. 99 atribuiu a competência de julgar as contas: *‘É mantido*

o Tribunal de Contas que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a Lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.”

Aquela Carta Magna dispôs, no parágrafo único do art. 100, que o Tribunal de Contas teria, quanto à organização do seu Regimento e da sua Secretaria, as mesmas atribuições dos tribunais judiciais, o que representa a intenção de identificar a ausência de natureza jurisdicional do órgão de contas (Odete Meudaur, 1993).

O art. 144 da Constituição de 1937, mencionou o Tribunal de Contas quando tratou do Poder Judiciário, manteve as mesmas atribuições que lhe foram antes conferidas, adicionando, ainda, a competência para julgar da legalidade dos contratos celebrados pela União (Sahid Maluf, 1970).

A Constituição de 1937 iniciou uma depreciação do Tribunal de Contas. Em seu art. 67, letra c, conferia uma das suas principais atribuições, que era a de fiscalizar, por delegação ao Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária, a um Departamento Administrativo que instituíra como novo órgão (Cláudio Pacheco, 1965).

Somente a partir da Constituição de 1946 o Tribunal de Contas foi incluído no capítulo do Poder Legislativo, na Seção determinada ao orçamento, com as competências de julgar as contas e julgar da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, que, atualmente, se verificam de forma ampliada.

A Constituição de 1967 acabou com o sistema de registro prévio e conferiu competência para a realização de inspeções e auditorias nos órgãos e entidades da Administração Pública. Pela Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retirou-se do Tribunal o exame e julgamento prévio dos atos e contratos

geradores de despesas, sem prejuízo da sua competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional. Eliminou-se, também, o julgamento da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando a cargo do Tribunal, tão-somente, a apreciação da legalidade para fins de registro. O processo de fiscalização financeira e orçamentária passou por completa reforma nessa etapa. Como inovação, deu-se incumbência ao Tribunal para o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três poderes da União, instituindo-se desde então os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio da Corte de Contas, e de controle interno, este exercido pelo Poder Executivo e destinado a criar condições para um controle externo eficaz.

A Constituição de 1967, a Emenda Constitucional de 1969 e a Constituição de 1988 trataram do Tribunal de Contas no capítulo atinente ao Poder Legislativo, na Seção da Fiscalização Financeira e Orçamentária, na qualidade de órgão auxiliar do Congresso Nacional, para o exercício do controle externo.

A Constituição de 1988, refletindo a tendência mundial de melhoria do desempenho da administração pública, ampliou de forma significativa a jurisdição e competência do TCU. Este recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Tais mudanças em sua competência foram estabelecidas pela Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU, definindo a partir das alterações constitucionais, a estrutura e funcionamento do órgão de controle.

3.2 Exercício do controle externo e interno

O Controle Externo a cargo do Congresso Nacional é parte integrante do Sistema de Controle dos recursos públicos e juntamente com Sistema de Controle Interno de cada Poder exerce a fiscalização, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas, conforme prevê o art. 70 da Constituição Federal de 1988, que determina ainda, em seu parágrafo primeiro, que prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome dessa, assuma obrigações de natureza pecuniária . No art. 71 a Constituição estabelece que o referido controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

A atribuição do Tribunal de Contas da União, relacionada ao presente trabalho é a prevista no inciso III, art. 71 da Lei Maior e está assim enunciada: apreciar para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como, a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

Ao sistema de controle interno dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo compete apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. Destaca-se que

o trabalho realizado pela Secretaria Federal de Controle vem sendo desenvolvido dentro da concepção moderna do controle com postura preventiva, ênfase nos resultados, em conformidade à função administrativa do controle: controle como monitoramento para auxiliar no alcance dos objetivos.

São atribuições da Secretaria Federal de Controle, entre outras, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação dos resultados da execução dos orçamentos da União, dos programas de governo e da gestão dos administradores públicos. Também é atribuição do órgão a realização de auditorias nos sistemas contábil, financeiro, de pessoal e de execução orçamentária.

Compete, também, à Secretaria Federal de Controle, apoiar o controle externo e proceder à supervisão ministerial, por meio de assessoramento eficaz e contínuo aos Ministros de Estados. Como atribuição está previsto o estímulo à sociedade civil na participação do acompanhamento e da fiscalização dos programas executados com recursos federais.

O Sistema de Controle Interno modificou o enfoque de sua atuação, “passando para uma visão preventiva, o que permitiu o abandono de uma cultura apenas legalista e formalista, em favor de uma cultura que busca resultados eficazes”, “o nascimento de uma Secretaria cuja função precípua seja o controle dos gastos públicos é fruto da democracia e de uma reformulação nas instituições do Estado, que buscam ser mais transparentes e mais acessíveis aos cidadãos, ao mesmo tempo em que procuram a excelência na gestão pública” (Castro, 1995).

O Sistema de Controle Interno, por meio da mudança de postura diante de sua missão, “avança no sentido de abandonar uma base impregnada de legalidade e formalismo, atendo-se a parâmetros, tais como eficiência e eficácia”. Levando-se em conta um ciclo,

que envolve planejamento, orçamento, finanças e controle, tem a “finalidade de dar o necessário suporte à Administração Federal, através da busca do melhor controle do gasto, usando mecanismos de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. As auditorias atingem um maior raio de alcance, ultrapassando a mera legalidade e tornando-se um procedimento, auxiliar na mudança de critérios de gastos, e não apenas um identificador de erros” (Castro, 1995).

Antes da criação da Secretaria Federal de Controle, o controle tinha uma postura punitiva, voltada para o passado, com enfoque na legalidade, todavia, depois da criação da mencionada Secretaria, a postura passou a ser preventiva, direcionada para o presente e para o futuro, com enfoque na gestão: “as atividades estão voltadas para a orientação e não mais para a punição. O controle preventivo, orientador e voltado para aferição de resultados vem se mostrando como a maneira mais produtiva de tratar a coisa pública” (Castro, 1995, p. 10).

A mudança de filosofia implementada pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, mudando o foco da formalidade dos atos para a qualidade do gasto público com a prestação de assessoria, isto é, monitoramento inerente à função controle interno tem reflexos nos resultados esperados e alcançados pelos órgãos responsáveis pelo controle interno.

Observa-se que o controle interno está se voltando para permitir um controle mais eficiente, dentro da nova concepção de controle voltado para resultados. Mas, melhorar tão somente o controle interno não é suficiente; é necessário que haja uma ação coordenada entre os órgãos responsáveis pelo Sistema de Controle dos recursos públicos. As modificações do Sistema de Controle Interno para o aprimoramento da tarefa do controle são importantes, mas não de forma isolada, porque se trata de uma parte do sistema,

devendo existir uma ação conjunta entre os órgãos que integram o referido sistema, visando um controle eficaz.

Uma das funções mais importantes do Controle Interno é apoiar o controle externo. Deve existir uma integração e um compartilhamento de informações entre os controles interno e externo na busca do fortalecimento e do efetivo controle dos gastos públicos em prol da sociedade.

A abordagem sistêmica do controle externo e controle interno deve ser integrativa. Os elementos de um determinado grupo devem estar integrados para a obtenção de um resultado satisfatório para ambos. Atuar de forma sistêmica equivale a dizer que um departamento não é um fim em si mesmo. Toda organização deve ser considerada como um meio para atingir o fim, sempre em busca de métodos, técnicas e metodologias integradas, testando-as e adaptando-as aos objetivos do sistema e não do órgão de maneira isolada.

O enfoque sistêmico do controle deve estar sempre aberto para as constantes modificações e aprimoramento. O controle vai além da comprovação da exatidão e legalidade das despesas públicas. O sistema faz parte de um todo, em que o controle interno e controle externo existem para garantir a boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Governo. O controle externo, com o suporte do controle interno, tem por objetivo primordial, o acompanhamento atualizado da realização das contas públicas. O bom desempenho do controle externo depende do desempenho satisfatório do controle interno.

Em decorrência dessa relação sistêmica, as alterações que acontecem no controle externo influenciam o controle interno, que na medida do possível atende aos desafios constitucionais, notadamente, ao apoio à missão institucional do TCU. Para tanto há necessidade da modernização do Sistema de Controle Interno, tendo como base os

paradigmas que norteiam as novas demandas da sociedade em relação à totalidade da administração pública.

Como medida de integração destaca-se a disponibilização pelo TCU ao Ministério da Fazenda e aos demais órgãos públicos do acesso aos seus bancos de dados, representados pelos sistemas: SISAC (registro de análise de processo de aposentadorias, pensões, admissões e desligamentos, cujos dados são fornecidos pelos órgãos de pessoal e controle interno); PROCESSUS (informações processuais); JURIS (sistema de informações sobre normas, jurisprudência e deliberações do TCU).

Ressalta-se, ainda como exemplo de integração entre os respectivos órgãos de controle, o oferecimento de vagas a servidores da Secretaria Federal de Controle em cursos de treinamento promovidos pelo Instituto Serzedello Corrêa.

3.3 Atuação do Tribunal de Contas da União

As funções desempenhadas pelo Tribunal de Contas são fundamentadas em algumas leis esparsas e na Constituição Federal de 1988, que ampliou o seu *modus operandi*, acrescentando os critérios de legitimidade, economicidade e razoabilidade aos de legalidade e regularidade, que anteriormente eram objeto de exame no exercício da fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 84, determina que o Presidente da República deverá prestar contas anualmente ao Congresso Nacional, no prazo de 60 dias depois do início dos trabalhos legislativos. Em seu artigo 49, atribui ao Congresso Nacional competência para julgar as contas do Presidente da República e, no artigo 71, ao Tribunal de Contas da União, poderes para emitir parecer prévio sobre essas contas, como auxílio ao Congresso.

Ao Congresso Nacional cabe o julgamento definitivo das Contas do Governo Federal, prestadas anualmente pelo Presidente da República, após emissão do parecer prévio e relatório emitidos pelo TCU. Esse parecer é feito após a apreciação das contas que compõem os Balanços Gerais da União e do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo. O relatório e parecer elaborados pelo TCU oferecem ao Congresso Nacional uma visão geral do desempenho do governo sobre a execução dos orçamentos de que trata o artigo 165 da Constituição Federal e, ainda, transmitem a opinião do TCU sobre:

- a) a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais;
- b) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- c) o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País (Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, 2002, pág. 557).

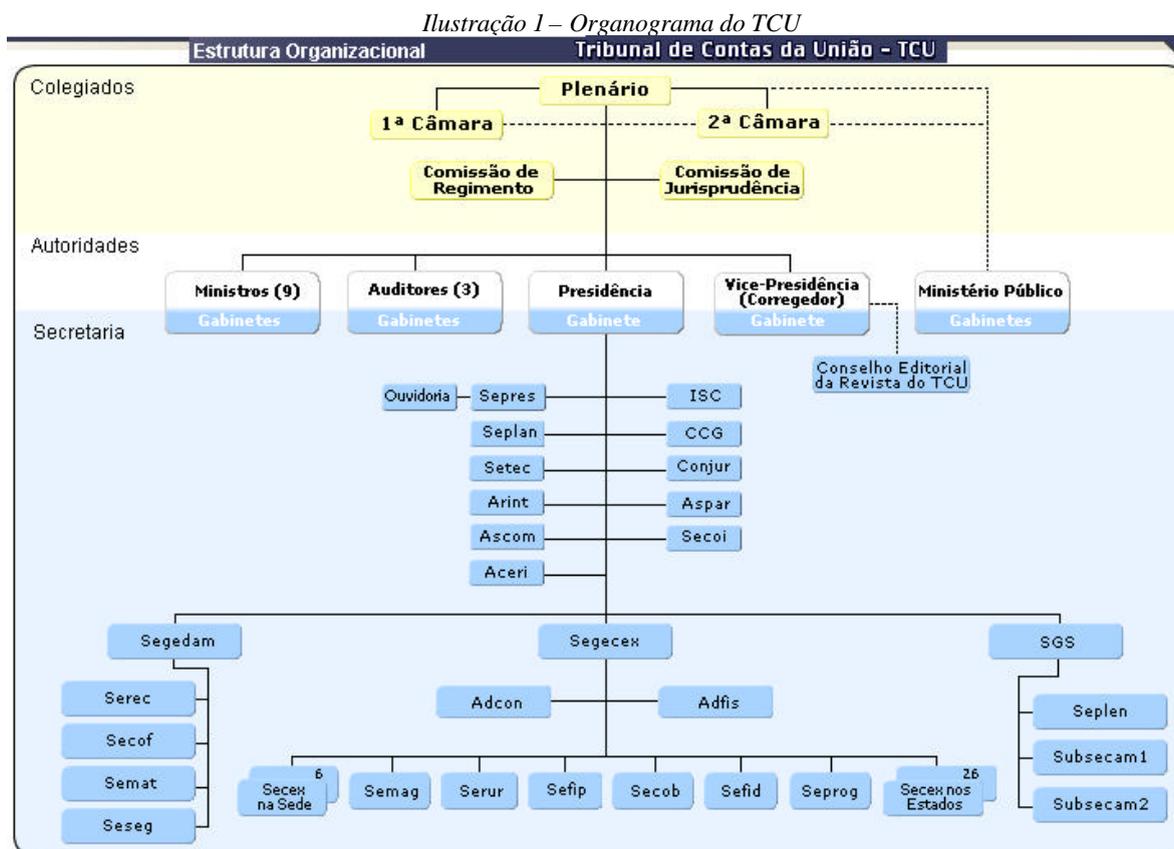
O texto constitucional de 1988 fortaleceu o Tribunal de Contas da União. Desde então, como contribuição ao aprimoramento das Contas do Governo, o TCU começou a apresentar a prestação de contas com ênfase no desempenho da administração pública. Referido aprimoramento, também, foi enfatizado na definição do atributo principal da missão institucional do TCU - assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade.

A competência, a jurisdição e a composição do Tribunal de Contas da União estão previstas nos artigos 70, 71, 73, 96 e 161 da Constituição Federal, de 1988 pela Lei Orgânica nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e pelo Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 155, de 04 de dezembro de 2002.

O TCU é composto de nove Ministros, entre os quais seis são indicados pelo Congresso Nacional e três pelo Presidente da República, sendo dois desses escolhidos entre Auditores e membros do Ministério Público, junto ao Tribunal de Contas. Os Ministros possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Fazem parte de sua estrutura, ainda, três Auditores ou Ministros-Substitutos, cuja função é substituir os Ministros em seus afastamentos, impedimentos e em casos de vacância do cargo.

Junto ao TCU atua um Ministério Público especializado e autônomo, composto de um Procurador-Geral, três Subprocuradores-Gerais e quatro Procuradores, nomeados pelo Presidente da República. Compete ao Ministério Público promover a defesa da ordem jurídica, requerer as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário perante o Tribunal, manifestar-se em todos os assuntos sujeitos à deliberação do TCU e interpor os recursos permitidos em lei, conforme estabelece a Lei nº 8.443/92.

No desempenho de sua missão institucional, o Tribunal conta com uma Secretaria que tem por finalidade desempenhar atividades técnicas, administrativas e operacionais necessárias ao pleno exercício das competências do Tribunal de Contas da União, conforme os artigos 10 e 65 a 67 do Regimento Interno. Essa Secretaria possui em sua estrutura Unidades Básicas, Unidades de Apoio Estratégico e a Secretaria Geral de Controle Externo. A ilustração 1 apresenta o organograma do TCU.



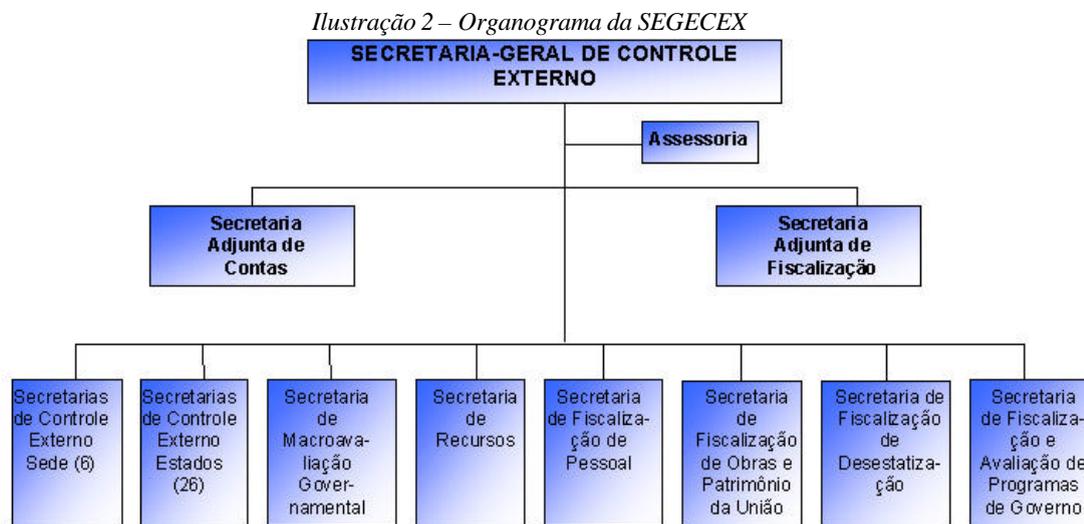
Fonte: SEFIP

Unidades básicas: Secretaria-Geral das Sessões - SGS; Secretaria-Geral de Controle-Externo - Segecex; Secretaria-Geral de Administração - Segedam.

Unidades de apoio estratégico: Secretaria de Planejamento e Gestão - Seplan, Secretaria de Tecnologia da Informação - Setec e Instituto Serzedello Corrêa -ISC.

A Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex tem por finalidade gerenciar a área técnico-executiva de controle externo visando a prestar apoio e assessoramento às deliberações do Tribunal. Pertencem à sua estrutura, entre outras unidades técnicas: Secretaria Adjunta de Fiscalização - Adfis, Secretaria Adjunta de Contas - Adcon, Secretaria de Fiscalização de Pessoal - Sefip, Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag, e Secretaria de Recursos – Serur, as Secretarias de Controle Externo - SECEX,

sendo 6 localizadas na sede, em Brasília, e 26 regionais, uma em cada Estado da Federação, localizadas nas respectivas capitais. A ilustração 2 apresenta o organograma da SEGECEX.



Fonte: SEGECEX

A Corte de Contas possui quadro próprio de pessoal, cujos cargos são providos exclusivamente mediante concurso público, com sistema de recrutamento e seleção, treinamento e remuneração de pessoal capacitado, promove o aperfeiçoamento constante de seu corpo funcional por intermédio do Instituto Serzedello Corrêa, bem como, viabiliza a participação de servidores em vários cursos e treinamentos no exterior.

Visando aprimorar as técnicas e trocar experiências na área da fiscalização da gestão pública, os órgãos de controle externo de vários países têm desenvolvido intercâmbio de informações e cooperação recíproca para melhorar o controle das despesas públicas. O TCU é membro da International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI e da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS.

O TCU realiza a sua fiscalização mediante inspeções, auditorias, julgamento de processos de tomada ou prestação de contas, tomada de contas especial. Constatando

irregularidades, pode determinar o recolhimento de débitos ou pagamento de multas, entre outras sanções.

A decisão do Tribunal em que resulte condenação para o pagamento de débito ou multa torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo. O prazo para recolhimento é de quinze dias. Após o decurso desse prazo, se não houver o recolhimento tempestivo, é formalizado processo de cobrança executiva para ser encaminhado ao Ministério Público junto ao TCU, que promove por intermédio da Advocacia Geral da União-AGU, a cobrança judicial da dívida ou o arresto dos bens.

A redação do art. 71 da Constituição Federal fortalece as ações do TCU, possibilitando instituir medidas coercitivas para obrigar o gestor público multado ou condenado a pagar o débito e restituir o valor devido aos cofres públicos.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas da União passou a ter uma nova dimensão institucional, a exemplo do melhor controle sobre as impugnações dos contratos, que poderá decidir a respeito, caso o Legislativo não se manifeste após a comunicação do TCU, no transcurso de 90 dias e do controle da despesa com pessoal ativo. Dessa forma, esta Corte de Contas ganha substancial reforço nas condições de desempenhar o papel de relevância no controle dos gastos públicos em uma sociedade moderna e democrática.

3.4 As funções do Tribunal de Contas da União

As funções básicas do TCU estão definidas no art. 71 da Constituição Federal e na Lei Orgânica – Lei nº 8.443/1992. Dividem-se em várias categorias: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. O

Tribunal de Contas da União tem suas competências previstas nos artigos 33, § 2º, 71 a 74 e 161, parágrafo único, da Constituição Federal. Em razão do exercício das competências constitucionais, algumas leis ordinárias atribuem diversas incumbências ao TCU. As funções e as competências constitucionais e legais estão a seguir identificadas.

A função fiscalizadora abrange o exame para fins de registro da legalidade dos atos de admissão de pessoal na administração direta e indireta, acompanhamento de programas governamentais, apuração de denúncias, fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União por meio de acordo, ajuste ou outros instrumentos similares, ao Distrito Federal, aos Estados e Municípios, fiscalização das renúncias de receitas e dos atos e contratos.

A função consultiva congrega as atividades de elaboração do parecer prévio de cunho técnico sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, e o exame de consultas formuladas por autoridades sujeitas à jurisdição do TCU acerca de dúvidas na aplicação da legislação referente à matéria de competência da Corte.

A função informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional acerca da fiscalização exercida pelo Tribunal ou de resultados de inspeções e auditorias realizadas, na representação ao poder competente das irregularidades ou abusos detectados e do encaminhamento ao Congresso Nacional dos relatórios trimestrais e anuais das atividades do Tribunal de Contas da União.

A função judicante refere-se ao julgamento das contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal e das contas daqueles que derem causas a perdas, extravio ou outra irregularidade que redunde em prejuízo ao tesouro.

A função sancionadora ocorre na aplicação aos responsáveis, em casos de ilegalidade de despesas ou de irregularidade de contas, das sanções previstas na Lei Orgânica.

A função corretiva é aplicada no caso de constatar ilegalidade ou irregularidade; neste caso, o TCU fixa prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao correto cumprimento da lei. No caso de ato administrativo, quanto não atendido, o Tribunal determina a sustação do ato impugnado.

A função normativa advém do poder regulamentar que a Lei Orgânica confere ao Tribunal, facultando-lhe a expedição de instruções e de atos normativos, de cumprimento obrigatório, sob pena de responsabilidade do infrator, sobre matéria que trata de suas atribuições e da organização dos processos que lhe forem submetidos.

A função de ouvidoria consiste na possibilidade do recebimento pelo TCU de denúncias de irregularidades ou ilegalidades encaminhadas pelos responsáveis pelo controle interno ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

A função pedagógica possibilita a atuação do Tribunal de forma preventiva, orientando e informando acerca dos procedimentos e formas de controle, das melhores práticas de gestão, em publicações e eventos diversos, e recomendando a adoção de providências, em decisões nos processos de fiscalizações.

As unidades jurisdicionadas ao TCU enviam periodicamente documentos contábeis, demonstrativos financeiros referentes às atividades das entidades sujeitas à sua jurisdição, bem como formulários contendo dados de admissão e concessões de pensão, aposentadoria e reforma de servidores públicos federais civis e militares. A apreciação feita pelo Tribunal nas contas ocorre através de processos de tomadas, prestação de contas e tomada de contas especial e são analisadas sob vários aspectos – legalidade, legitimidade,

economicidade, eficiência e eficácia e podem ser julgadas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares. Também podem ser consideradas ilíquidas quando motivo de força maior ou caso fortuito não permitir o julgamento de mérito, de acordo com a Lei Orgânica do TCU, Lei nº 8.443/92.

Os processos concernentes a pessoal são apreciados sob o aspecto da legalidade do ato em si. O Tribunal pode considerar determinado ato legal e autorizar o seu registro ou ilegal e não conceder o respectivo registro. Na segunda hipótese, também poderá determinar ao órgão de recursos humanos ou ao órgão de controle interno da entidade jurisdicionada, no qual o servidor tenha vínculo, a suspensão do pagamento decorrente do ato impugnado, entre outras medidas previstas na legislação pertinente.

O controle por intermédio de tomada, prestação de contas e de processos de atos de admissão e concessões (aposentadoria, pensão e reforma) constitui um controle “a posteriori” e insuficiente para coibir eventuais irregularidades com a simultaneidade e urgência devida. Por esta razão são realizadas fiscalizações planejadas ou eventuais com o objetivo de obter maior eficiência e eficácia em sua atuação.

Necessário destacar que antes do julgamento ou apreciação dos processos e a determinação de sanções previstas em lei pelo Plenário e Câmaras, é concedido ao responsável ou interessado o direito de ampla defesa, mediante audiência ou citação; no caso de não atendimento, ocorre o julgamento à revelia.

A decisão do Tribunal da qual resulte imputação de débito ou cominação de multa torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo. Nesse caso, o responsável é notificado para, no prazo de quinze dias, recolher o valor devido. Se o responsável, após ter sido notificado, não recolher tempestivamente a importância devida, é formalizado processo de cobrança executiva, o qual é encaminhado ao Ministério Público junto ao

Tribunal para, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) ou das unidades jurisdicionadas ao TCU, promover a cobrança judicial da dívida ou o arresto de bens.

Quanto à sua natureza jurídica, na concepção de Celso Antônio Bandeira de Mello, o TCU “é órgão do Legislativo e desempenha funções administrativas de controle como instrumento auxiliar daquele Poder”(Bugarin, 1994, p. 17).

Em 1975, Michel Temer expressou-se dessa forma sobre o tema:

O Tribunal de Contas é parte componente do Poder Legislativo na qualidade de órgão auxiliar e os atos que pratica são de natureza administrativa. (...) Finalmente, e pelos mesmos motivos não é aquela atividade dos Tribunais de Contas jurisdicionais, pois o exercício da jurisdição, ou seja, o dizer qual o direito aplicável a dada controvérsia incumbe ao Poder Judiciário, porque seu julgamento é definitivo e é dotado de força institucional do Estado. O exercício da jurisdição diante do critério formal de divisão do poder é função típica do Poder Judiciário. Aquela exercida pelos Tribunais de Contas consiste apenas na apreciação técnica e legal das contas, a fim de que o Legislativo possa exercer, adequadamente, a sua função fiscalizadora (Bugarin, 1994, p. 17).

Hely Lopes Meirelles, defendia: “não exercendo funções legislativas nem judiciais, o Tribunal de Contas só pode ser classificado como órgão administrativo independente, de cooperação com o Poder Legislativo na fiscalização financeira e orçamentária” (Bugarin, 1994, p.17).

A Constituição Federal de 1988 permite duas conclusões a respeito do tema, conforme Bugarin (1994): “Trata-se de um órgão de índole administrativa, dotado de autonomia, formalmente vinculado ao Poder Legislativo e que auxilie este no exercício do controle externo”. A segunda, “constata-se que a Corte de Contas, embora possua competência constitucional para julgar as contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos, não possui funções judicantes *stricto sensu*, isto é, não exerce atividade jurisdicional propriamente dita, mas sim uma função verificadora, consistindo

suas deliberações em juízos acerca da exatidão e da legalidade dos demonstrativos submetidos à sua apreciação” (Bugarin, 1994, p.17).

Por outro lado, em sentido contrário ao posicionamento acima, há vários doutrinadores que admitem poder jurisdicional para os Tribunais de Contas, a exemplo do Professor Jorge Ulisses Fernandes Jacoby que em relação ao tema sustenta que no atual modelo constitucional positivo, ficou indelevelmente definido o exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas (Jacoby, 2003, p.138).

4. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E AS MUDANÇAS GERENCIAIS APÓS 1995

O Tribunal de Contas da União - TCU tem efetuado de forma permanente esforço em manter-se atualizado ante as novas tendências no campo do controle externo, função exercida como órgão auxiliar do Congresso Nacional, e modernizado seu sistema de controle de gastos públicos, informatizando os serviços e disponibilizando ao cidadão contribuinte as prestações de contas dos gestores públicos. Também, através da internet pode-se verificar a transparência das atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas.

O Tribunal empenha-se em cumprir satisfatoriamente a sua função fiscalizadora. A eficácia do controle dependerá do adequado acompanhamento da utilização do dinheiro público até a rigorosa apuração de seu resultado. A sociedade deve conhecer o emprego dado aos recursos públicos arrecadados em forma de tributos e perceber que são aplicados corretamente e que retornam à mesma sociedade através de benefícios sociais.

A Corte de Contas, também, tem buscado o aperfeiçoamento na integração entre os órgãos que compõem o sistema de controle externo. Para isto é importante o desenvolvimento de ações que possam contribuir, de maneira efetiva, para que as instituições integrantes do sistema executem um trabalho coeso e harmônico, objetivando obter resultados que proporcionem eficiência, economicidade e transparência na aplicação dos recursos públicos.

A sociedade deseja e espera a melhoria dos serviços públicos, a transparência na administração pública, o respeito aos direitos e deveres dos cidadãos, o bom e regular emprego da verba pública, a honestidade dos gestores públicos, economicidade, eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos. A administração pública deve perseguir a

moralidade e a excelência em gestão, segundo os fundamentos para a busca da qualidade total.

O Tribunal, ante as competências ampliadas pela Constituição de 1988 e pela legislação infra-constitucional, exerce os papéis de fiscal e juiz da gestão governamental e de parceiro da sociedade no controle externo da administração pública.

O TCU, em sintonia com as recentes mudanças no setor público e com as demandas da sociedade, tem procurado interagir com o desenvolvimento da tecnologia da informação, na medida em que tem ampliado e aprimorado os recursos internos da informática, possibilitando ser precursor dos métodos e técnicas de controle externo, para o eficiente e eficaz cumprimento da missão de assegurar a efetiva e regular gestão do dinheiro público em benefício da sociedade.

Recentemente, o Tribunal de Contas, objetivando a modernização da atividade de Controle Externo e respaldado na pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública, alterou a sua estrutura organizacional e adotou várias medidas administrativas que contribuíram para o aprimoramento de suas atividades e para qualidade dos seus serviços prestados à sociedade que comentaremos neste capítulo.

O Tribunal tem investido no planejamento, na gestão, na informatização de seus procedimentos e no aperfeiçoamento de sua estrutura organizacional, buscando elevar os níveis de eficácia e eficiência em suas atividades.

Quanto aos recursos humanos, o TCU tem procurado aprimorar os processos de seleção, treinamento e formação de novos servidores através do Instituto Serzedello Corrêa, criado pela Lei nº 8.443/92 e regulamentado pelo Regimento Interno e por Resolução do Tribunal.

Deve-se reconhecer que o TCU não tem poupado esforços na busca contínua do aperfeiçoamento de seu quadro de pessoal, realizando cursos, promovendo e motivando a participação de servidores em seminários, palestras, encontros técnicos no país e no exterior.

Em busca de tornar mais abrangente a ação fiscalizadora do Tribunal, com o objetivo de cumprir as atribuições constitucionais e legais, notadamente, na área de pessoal, a partir das gestões do Ministro Carlos Átila (1992/1993), da Ministra Élvia Lordello Castello Branco (1994), dos Ministros Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça (1995/1996) e Homero Santos (1997/1998), novas técnicas e ferramentas vêm sendo incorporadas, como a melhoria contínua do Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão e Concessões - SISAC, auditoria na folha de pagamento do pessoal ativo, auditoria no SIAPE, entre outras.

A ampliação do escopo da atuação do controle externo e do Tribunal, acrescido de novas e complexas tarefas, desencadeou o aumento das necessidades de recursos humanos, materiais e tecnológicos colocados à disposição do órgão.

A partir de 1994, houve uma intensificação de esforços, objetivando aparelhar a Corte de Contas de condições compatíveis com a missão institucional, a exemplo da elaboração do Plano Estratégico, no sentido de orientar a direção da Corte na tomada de decisões frente as áreas de controle externo, recursos humanos e administração.

O Plano Estratégico do TCU para o período de 2003 a 2007 tem por objetivo estratégico, entre outros, cumprir com tempestividade e qualidade as competências do TCU. O princípio fundamental da qualidade é atender às necessidades e expectativas do cliente. Responder de forma tempestiva e completa as demandas que são apresentadas,

atuar de forma preventiva e simultânea, agir proativamente no que é contemporâneo e relevante são condições essenciais para o cumprimento do propósito.

Entre as várias estratégias estabelecidas para o período de 2003 a 2007, destaca-se a que se refere ao aperfeiçoamento dos processos de trabalho do TCU, assim explicitado:

Para vencer desafios e atender às expectativas por respostas ágeis, as instituições têm que adotar postura de modernização e eficaz e ajustada às necessidades dos clientes externos e internos. O princípio básico para o sucesso nesse propósito é a melhoria contínua dos processos de trabalho. Administrar e melhorar processos não é tarefa restrita a regras de uma ciência exata, mas esforço associado à criatividade, à intuição, ao empreendimento. É essencial ao analisar-se a maneira peculiar de se fazer as coisas, repensar antigos preceitos que ditam padrão de atuar. A produção de resultados com qualidade e tempestividade requer a racionalização dos processos de trabalho existentes, a eliminação de atividades associadas ao excesso de burocracia, documentos e procedimentos de controle e retrabalho que engessam o fluxo normal das atividades desenvolvidas e a prestação de serviços. O mapeamento de processos e a estruturação de atividades vêm possibilitando a racionalização e a automação das tarefas. Como consequência, muitas funções operacionais podem ser facilitadas e executadas em menos tempo, imprimindo maior eficiência, eficácia e efetividade às ações de controle externo. Além disso, a complexidade crescente da administração pública e as novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade, como governo eletrônico, a certificação digital, exigem a adoção, permanentemente, de novas formas de controle (Brasil, TCU, 2003).

4.1 Adesão ao Programa de Qualidade do Serviço Público

O Tribunal de Contas da União aderiu ao Programa de Qualidade no Serviço Público - PQSP, à época Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública - QPAP, em 1999. Desde então, iniciou uma fase de transformação gerencial, em busca da implantação do modelo empreendedor de gestão.

Com o foco no objetivo acima e baseado na metodologia do PQSP, o TCU estabeleceu o seu Programa de Qualidade e Gestão - QTCU.

O Tribunal assumiu compromisso, constante do Formulário de Adesão ao Programa de Qualidade no Serviço Público, entre outros, de realizar auto-avaliação da gestão nos critérios de avaliação da gestão pública, realizar pesquisas periódicas da

satisfação dos seus usuários, com base em referencial metodológico disponibilizado pelo Programa de Qualidade no Serviço Público, estabelecer padrões de qualidade no atendimento aos usuários, e repetir de forma contínua o processo de avaliação e melhoria, procedimento este que faz manter a organização no quadro das organizações ativas do Programa Qualidade no Serviço Público.

O modelo de gestão proposto pelo QTCU fundamenta-se em sete critérios de excelência utilizados por programas de mobilização para a qualidade: liderança, estratégias e planos, clientes, informações, pessoas, processos e resultados, conforme a Ilustração 3.

Ilustração 3 – Modelo de Gestão do TCU



Fonte: SEPLAN/Programa de Qualidade

O programa está apoiado na filosofia do binômio "avaliar-agir", composto nas fases cíclicas de auto-diagnóstico e implementação de ações de melhoria. Por essa razão, são instrumentos do QTCU: as auto-avaliações institucionais de gestão e os planos de melhoria de gestão, ambos com periodicidade anual.

Objetivo do QTCU

O Programa de Qualidade do TCU tem por objetivo mobilizar e orientar dirigentes e servidores para o exercício de modelo empreendedor de gestão, capaz de preparar o controle externo para responder, cada vez melhor, às demandas da sociedade.

Estratégias do QTCU

As estratégias do Programa de Qualidade do TCU são: promover a gestão participativa; consolidar o gerenciamento por diretrizes (GPD); analisar e melhorar processos de trabalho; sistematizar o tratamento de informações e conhecimentos estratégicos; valorizar a utilização do conhecimento em benefício das ações de controle externo; fortalecer a imagem institucional; e aferir o grau de satisfação de usuários com os produtos e serviços do Tribunal.

Princípios do QTCU

Os princípios básicos do Programa Qualidade no Serviço Público do Governo Federal são os fundamentos das atividades do Programa de Qualidade do TCU:

a) Satisfação do cliente

A observância desse princípio significa servir ao cidadão e não à burocracia. Isso implica deixar de cumprir passivamente as normas e passar a buscar um novo referencial – externo – fundamentado na percepção dos usuários dos serviços prestados.

b) Envolvimento de todos

A qualidade na gestão pública depende da capacidade das organizações de funcionarem como entidades estruturadas. Para que isso aconteça, é preciso que todos os seus agentes – servidores e dirigentes – estejam envolvidos e comprometidos com a

obtenção dos resultados institucionais, com a implantação de ações contínuas de melhoria e com a missão institucional.

c) Gestão Participativa

O estilo de gestão participativa determina uma atitude gerencial de liderança, buscando obter o máximo de cooperação das pessoas que integram a organização, unidade organizacional ou equipe. A prática da gestão participativa requer confiança para delegar, respeito mútuo entre gerentes e gerenciados e compartilhamento de informações.

d) Gerência de Processos

Uma organização pública pode ser vista como um grande processo que agrega valor ao cidadão ao cumprir a sua missão institucional. O gerenciamento de processos, pode ser visto, como fator crítico para o alto desempenho institucional e uma estratégia segura para gerenciar por resultados.

e) Valorização das pessoas

Valorizar as pessoas é dar-lhes a oportunidade de desenvolvimento humano e profissional, o preparo e a autonomia para executar, com responsabilidade, as suas tarefas e reconhecer o mérito pelo trabalho bem elaborado.

f) Constância de propósitos

A visão de futuro indica o rumo, e a constância de propósitos a mantém nesse rumo. Dois fatores são decisivos para que os propósitos se mantenham constantes: compartilhar a visão de futuro com todos os servidores; utilizar essa visão de futuro como um dos fatores de coerência do processo decisório organizacional.

g) Melhoria Contínua

O princípio da melhoria contínua está baseado no entendimento de que apenas a solução de problemas, a redução de desperdício ou a eliminação de defeitos não conduzem

ao alto desempenho institucional. É preciso buscar sempre melhores formas de se fazer as coisas.

h) Gestão pró-ativa

O conceito que fundamenta esse princípio é o da prevenção. O compromisso com o fazer certo deve ser parte integrante da cultura de uma organização pública voltada para a qualidade de sua gestão. A postura pró-ativa está relacionada à noção de “correr riscos” – de expor a organização a novas oportunidades, antecipando-se no atendimento às novas demandas dos usuários e das demais partes interessadas.

Avaliação do QTCU

O Tribunal utiliza-se do modelo de avaliação de gestão pública do Programa de Qualidade no Serviço Público do Governo Federal para verificar se suas ações estão inter-relacionadas e orientadas para resultados que reforcem os princípios da Gestão Pública pela Qualidade.

Esse modelo de avaliação de gestão pública pela qualidade foi constituído a partir da adaptação dos critérios de excelência do Prêmio Nacional da Qualidade para a linguagem e para o contexto próprios da Administração Pública Brasileira.

Os critérios de excelência foram criados com base no compartilhamento de experiências entre organizações dos setores público e privado, e são utilizados em mais de trinta países e em premiações. Os critérios de excelência, denominados como “Critérios de Avaliação da Gestão Pública”, que se encontram na intranet na página da Secretaria de Planejamento e Gestão do TCU, são: liderança, estratégias e planos, foco no cliente, informação e análise, gestão de pessoas, gestão de processos e resultados da organização.

a) Liderança

A Liderança é o elemento promotor da gestão, responsável pela direção e estímulo dos servidores para a melhoria dos resultados institucionais.

b) Organização

A organização deve possuir sistema de liderança, representado pelo conjunto estruturado de mecanismos de comando e de práticas, do qual a alta administração faça uso para selecionar seus líderes e gerentes, e para orientá-los no exercício de estilo empreendedor de gestão, que estimule a participação, o envolvimento, a iniciativa e o espírito criativo dos servidores e que conduza a organização à obtenção de resultados crescentemente positivos, atendendo às necessidades das partes interessadas.

Os gerentes devem estimular a utilização dos valores da organização para balizar as decisões e ações de servidores e a definição das orientações estratégicas. A existência de meios de comunicação ágeis e eficazes, possibilitam ao corpo funcional o acompanhamento do pensamento de seus líderes. Podem ser utilizados diversos meios de comunicação, a exemplo do uso de boletins, informativos, palestras, assim como práticas de visitação às unidades e reuniões técnicas.

c) Estratégias e Planos

O planejamento estratégico fundamenta-se no princípio da visão de futuro como estratégia para o progressivo desenvolvimento institucional. Seu propósito deve ser estimular o pensamento e a ação estratégicos, desenvolvendo o alicerce para o pleno alcance da missão pública conferida à organização. A sua principal função é direcionar o trabalho cotidiano, alinhando-o com as diretrizes estratégicas, assegurando, dessa forma, que a melhoria reforce as prioridades da organização e contribua para o alcance do estado

futuro desejado. O processo de planejamento estratégico pressupõe a existência de ciclos contínuos de planejamento, que permitam à organização buscar, permanentemente, as melhores estratégias para atingir seus resultados de curto, médio e longo prazos. A melhoria e a aprendizagem devem fazer parte das atividades diárias de todas as unidades de trabalho.

d) Cliente

O fundamento desse critério é o princípio da busca da satisfação do cliente. Refere-se à capacidade da organização de conhecer e compreender as necessidades e as expectativas dos agentes públicos e privados que usam ou são alcançados pelos seus serviços/produtos, bem assim de orientar a ação institucional no sentido de atender a essas necessidades e expectativas.

O foco no cliente está relacionado à essência do exercício da administração pública: satisfazer aos interesses e às necessidades coletivas. A qualidade dos serviços públicos está relacionada com a eficácia dos mecanismos de relacionamento entre a organização, seus clientes e a sociedade, que possibilitem adequado conhecimento dos requisitos básicos que a ação pública deve apresentar para atender satisfatoriamente às expectativas daqueles que são por ela afetados.

e) Informação

O sucesso de organizações públicas e privadas depende de sua capacidade de identificar e processar informações relevantes dos ambientes externo e interno, promover a organização, a integração e a disponibilização dessas informações aos seus agentes internos e externos, de forma tempestiva e adequada, tornando-as instrumentos do processo de tomada de decisão.

A gestão de informações é importante para a implementação do modelo público de gestão empreendedora, representando um dos principais alicerces da organização orientada para resultados, por oferecer aos dirigentes e servidores públicos informações precisas e de qualidade para apoio às decisões. Através da informação a administração pública torna-se mais transparente e elemento de orientação para o cidadão.

f) Pessoas

A relação existente entre organizações públicas e seus servidores, evidencia a importância da atenção à gestão das pessoas. Isto é, no setor público, a preparação e a instrumentalização adequada das pessoas para o desempenho de suas funções, assim como a valorização do seu trabalho, constituem-se aspectos críticos para o sucesso institucional.

A organização do trabalho deve otimizar o desempenho profissional, facilitando o inter-relacionamento e as parcerias internas entre áreas e grandes funções institucionais (macroprocessos).

A utilização de tecnologia da informação e de métodos de fluxo de informações são recursos para apoiar a tomada de decisões e envolver equipes formadas por pessoas em diferentes locais, interligadas por rede, correio eletrônico ou por tecnologia de teleconferência. O plano de capacitação deve ser elaborado de acordo com as necessidades detectadas na organização e deve estar alinhado com as metas planejadas para o período.

g) Processos

A gestão de processos compreende a definição, a execução, a avaliação, a análise e a melhoria dos processos organizacionais.

A organização pública, para atender à sua missão, precisa funcionar como um organismo integrado, com todas as suas ações sistematizadas e direcionadas para a consecução de objetivos comuns. Deve ter consciência de que é formada por um conjunto

de processos, como uma grande rede na qual os diversos agentes trabalham de forma articulada, com a finalidade de agregar valor aos clientes. Esse conceito difere da visão tradicional de estrutura departamentalizada.

Para uma definição correta do processo, é necessário um entendimento claro e objetivo dos requisitos a ele associados, que podem ser requisitos dos clientes, do governo, legais ou regulamentares, requisitos esses que devem assegurar a moralidade, a finalidade, a publicidade, a legalidade e a eficiência dos atos públicos.

A agilização de rotinas, a substituição da ênfase no controle sobre procedimentos pelo controle sobre resultados e a consolidação do conjunto normativo que afeta a gestão dos recursos organizacionais se traduzem em melhoria de serviços oferecidos aos clientes, na motivação do servidor e na atribuição de maior responsabilidade e autonomia decisória aos dirigentes.

h) Resultados

A proposta do Plano Avança Brasil, 2000-2003, de empreender a reestruturação de toda a ação pública em um conjunto de programas, é a comprovação inequívoca da orientação estratégica do Governo para a obtenção de resultados institucionais demandados pela população. Em função disso, os recursos públicos foram alocados de acordo com a ótica da sociedade e não mais como mero reflexo das atribuições dos órgãos estatais.

O Plano Plurianual de 2000 organizou as ações finalísticas da administração pública federal em programas que definem seus objetivos, metas, indicadores de desempenho e responsáveis, representando o esforço governamental em voltar toda a administração pública para a produção de resultados.

Os resultados das práticas de gestão da organização, tais como, resultados orçamentários e financeiros, resultados finalísticos da organização, resultados de desempenho, devem ser medidos e tornados públicos aos interessados.

A organização deve proporcionar informações em tempo real, quanto à avaliação e melhoria de processos e serviços/produtos, alinhadas com sua estratégia global. Os resultados a serem avaliados devem ser os de maior relevância para a consecução das metas da organização.

4.2 Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União

O Plano Estratégico para o período de 2003-2007 constitui instrumento gerencial, que tem por objetivo otimizar o uso racional dos recursos disponíveis, direcionar e impulsionar o Tribunal para resultados que informem a importância de suas atribuições, mantendo-o na vanguarda das instituições públicas de controle e contribuindo para a melhoria da ação estatal.

O compromisso da organização com o referencial estratégico do TCU é importante, na medida em que visa mobilizar para a concretização da visão de futuro e cumprimento da missão institucional.

A sociedade está mais consciente de sua importância e responsabilidade, pois exige moralidade, profissionalismo, excelência da administração pública, melhor qualidade de vida e redução das desigualdades sociais. O cidadão almeja melhor serviço público, respeito à cidadania, transparência, honestidade, economicidade e efetividade no uso do recurso público. O TCU, nesse contexto, assume posição relevante na prevenção, correção e punição do desvio e no combate ao desperdício. Também contribui para a transparência e

para o aperfeiçoamento da administração pública e da eficiente alocação e utilização de recursos públicos federais.

O desenvolvimento de forma contínua de métodos de fiscalização, a intensificação do uso da tecnologia, o aprimoramento de mecanismos de diálogo público e de participação popular, a atuação preventiva e educativa, a implementação de parcerias e redes de atuação, a adoção de práticas gerenciais relacionadas à gestão do conhecimento e de pessoas são elementos essenciais para o melhor desempenho institucional e de um controle externo mais efetivo.

O Plano Estratégico do Tribunal indica a direção a ser seguida e a motivação das ações organizacionais, merecendo a célere atuação gerencial e a participação ativa do corpo funcional. Explicita, ainda, o referencial estratégico que integra o negócio, visão, missão, valores e objetivos estratégicos e as estratégias a serem seguidas. Salienta-se que a eficácia desse processo não pode ficar restrito a um documento formal, visto que seu efeito é avaliado quando os resultados organizacionais decorrem do seu compartilhamento e da sua utilização.

Diante da ampliação das competências constitucionais, o TCU reorganizouse contando com o planejamento estratégico como elemento básico para a definição de sua forma de atuar frente às incertezas do ambiente, às necessidades e expectativas das partes interessadas no controle externo da gestão pública.

Para que o TCU possa desempenhar o papel de fiscal e juiz da ação governamental e, também, parceiro da administração pública e da sociedade, os esforços institucionais devem ser orientados e canalizados com a definição precisa da missão, do negócio, dos valores institucionais, dos propósitos e do futuro desejado para o Tribunal.

4.3 Referencial estratégico do Tribunal de Contas da União

O referencial estratégico do Tribunal está expresso dessa maneira:

Missão – assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade;

Visão – ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública;

Negócio – controle externo da administração pública e da gestão dos recursos públicos federais;

Valores – ética, justiça, efetividade, imparcialidade e profissionalismo.

4.4 Objetivos estratégicos, estratégias e indicadores de gestão

Os objetivos estratégicos constituem elo entre as diretrizes da instituição e sua missão, com o foco voltado para as prioridades que norteiam as decisões e para o envolvimento de todos os servidores do Tribunal. Para cumprir a missão e alcançar a visão de futuro, o TCU deverá se esforçar para cumprir os seguintes objetivos estratégicos, constantes no Plano Estratégico 2003-2007:

- cumprir com tempestividade e qualidade as competências do TCU;
- fortalecer o relacionamento com a sociedade, órgãos públicos, Congresso Nacional e a mídia;
- combater a corrupção, o desvio e a fraude na gestão dos recursos públicos federais;
- contribuir para a melhoria da prestação dos serviços públicos;
- aprimorar política interna de gestão de pessoas.

As estratégias do TCU que favorecem o cumprimento dos objetivos institucionais são:

- ampliar e aprimorar o uso da tecnologia da informação;

- adotar postura proativa que contribua para o aperfeiçoamento de normativos relativos à administração pública e ao exercício do controle externo;
- fortalecer parcerias do TCU com os demais órgãos públicos;
- fortalecer as ações de controle voltadas para melhoria do desempenho da gestão pública;
- gerenciar a imagem institucional e o diálogo público;
- estimular o controle social;
- desenvolver política de gestão do conhecimento;
- aperfeiçoar o sistema de planejamento e gestão do TCU;
- aperfeiçoar os processos de trabalho do TCU; e
- assegurar elevado nível de satisfação dos servidores do TCU.

A gestão por resultados pela qual se baseia o Tribunal no exercício de suas funções necessita que o desempenho das ações destinadas à consecução das orientações estratégicas seja mensurado. Neste caso, podem ser utilizados vários indicadores, a exemplo dos relacionados:

- índice de processos apreciados no prazo;
- tempo médio de atendimento dos processos;
- tempo médio de atendimento potencial dos processos;
- número de processos em estoque;
- idade média dos estoques dos processos;
- índice de cumprimento das deliberações do TCU;
- benefícios não financeiros da ação do controle;
- benefícios financeiros da ação do controle;
- número de condenações não pecuniárias aplicadas;
- índice de recuperação de débitos e multas;
- índice de recursos providos;
- total de processos encaminhados ao Ministério Público;
- índice de satisfação do Congresso Nacional com os serviços do TCU;
- índice de confiança na atuação do TCU;
- índice de satisfação com as informações prestadas pelo TCU;
- índice de conhecimento do TCU;
- número de informações veiculadas na mídia;
- índice de satisfação dos servidores do TCU.

4.5 Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas da União

O Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2004, aprovado pela Portaria-TCU nº 266, de 8 de dezembro de 2003, contém as diretrizes básicas que devem pautar as ações do TCU em 2004, com o objetivo de cumprir a sua missão institucional de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade. O plano prioriza a alocação dos recursos em cinco diretrizes primordiais, concebidas a partir da percepção de demandas e anseios da sociedade, do Congresso Nacional, de unidades, servidores e autoridades do Tribunal:

- reduzir a idade média e o estoque de processos de controle externo;
- incrementar as ações de combate a corrupção, desvio e fraude;
- ampliar a contribuição do TCU para o aperfeiçoamento da administração pública;
- aprimorar a política interna de gestão de pessoas;
- ampliar a interação com os públicos interno e externo.

Essa orientação iniciou-se com a elaboração de um diagnóstico institucional, que considerou as informações colhidas nas reuniões de reflexão realizadas nas diferentes unidades do Tribunal e nos resultados da auto-avaliação institucional e da pesquisa de satisfação dos servidores. Este processo foi concluído, após debates ocorridos no encontro de dirigentes, em novembro de 2003.

No encontro de dirigentes foram discutidos e analisados os principais desafios que o TCU deveria enfrentar no ano de 2004, os indicadores a serem adotados e as respectivas medidas a serem implementadas para lograr-se êxito no cumprimento das metas e na implementação das melhorias desejadas.

Foram estabelecidas metas de caráter operacional que devem nortear as ações rotineiras de todas as unidades do Tribunal, bem como metas voltadas para a melhoria da

qualidade e para a ampliação da capacidade de resposta por parte do TCU, conforme as orientações constantes do Plano Estratégico.

A concretização de todo o sistema de planejamento e gestão virá na seqüência dos trabalhos, quando serão realizados os desdobramentos das metas e medidas aqui tratadas, e elaborados e executados os respectivos planos táticos e operacionais.

Em todas as etapas são fundamentais a participação ativa e o compromisso de todo o corpo técnico e deliberativo com os destinos traçados para o TCU. É nessa hora que os planos, as diretrizes e as metas deixam de ser um alvo a ser alcançado no futuro para transformarem-se em desafios presentes. (Plano de Diretrizes do TCU, 2004).

4.6 Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública

O ajuste da estrutura organizacional do Tribunal e de racionalização do rito de exame e julgamento de contas anuais originou-se da sugestão do grupo de pesquisa “Tendências do Controle da Gestão Pública”, a qual encontrou respaldo da alta cúpula do Tribunal de Contas objetivando a modernização da atividade de Controle Externo sob a responsabilidade do TCU. Essa pesquisa foi realizada nos anos de 1999 e 2000, sob coordenação do Ministro Humberto Guimarães Souto, à época, Vice-Presidente do TCU.

O projeto de pesquisa foi estruturado em seis áreas de estudo: Paradigma de Controle, Ambiente de Controle, Cultura Organizacional, Arquitetura Organizacional, Modelo de Gestão e Profissionais do Controle, sendo que as três primeiras áreas, realizadas em 1999, serviram como subsídios na realização das outras áreas.

A proposta sugerida pelo referido grupo de pesquisa, após análise das sugestões e ponderações feitas pelos dirigentes do Tribunal e da análise do questionário dirigido aos analistas e técnicos de controle externo, com a finalidade de identificar pontos cuja inclusão

na proposta final poderia dificultar o alcance dos benefícios desejados, não sofreu resistência da maior parte dos servidores, foi validado pelos dirigentes da área-fim e proporcionou ganhos para o funcionamento do controle externo.

Conforme a referida pesquisa o aperfeiçoamento da atuação do Tribunal pode ocorrer de diversas maneiras, redefinindo processos internos, capacitando pessoal, informatizando etc., mas antes de iniciar as mudanças mais localizadas, é necessário que se identifiquem as grandes questões que precisam ser enfrentadas de modo a propiciar um controle externo mais efetivo.

Consoante o grupo tendências, tais questões estão relacionadas ao que foi denominado na pesquisa Paradigma de Controle Externo e teve como objetivos identificar os atributos que permitem caracterizar um paradigma de controle externo, avaliar os reflexos da reforma do Estado sobre a atuação do TCU, identificar as principais tendências internacionais do controle externo e elaborar, com base em sugestões de especialistas em controle, autoridades e gestores públicos, propostas para melhoria do desempenho do Tribunal. Esta área envolve, ainda, a forma de constituição do Tribunal, suas competências, princípios norteadores, instrumentos de controle e relacionamento inter-institucional.

Diversos sinais de que o desempenho do TCU poderia ser melhorado originam-se da manifestação da mídia, dos parlamentares e das autoridades e técnicos do próprio Tribunal, o que ensejou a necessidade de mudanças no atual paradigma de controle externo. De outro lado, a Reforma do Estado preconizado por Bresser Pereira promoveu alterações fundamentais na estrutura e funcionamento da administração pública, o que refletiu na forma de exercer esse controle.

Diante desses fatos, entendeu-se que a análise do paradigma de controle externo do TCU e sua relação com o desempenho institucional possibilitou a proposição de

medidas de aperfeiçoamento do paradigma vigente, de modo a privilegiar a obtenção dos resultados desejados dentro de uma relação custo-benefício mais satisfatória.

A área de Ambiente de Controle, concentrou-se no microambiente de controle externo, e teve por objetivo identificar percepções, expectativas e demandas dos principais atores sociais ligados ao Tribunal, em especial o Congresso Nacional, os gestores públicos federais, os órgãos de Controle Interno federais e os veículos da mídia.

Os objetivos da área de Cultura Organizacional foram diagnosticar o clima e os componentes da cultura organizacional do Tribunal – crenças, valores, ritos e mitos, para verificar a disposição dos servidores para mudanças e levantar elementos críticos para boa condução do respectivo processo.

Para a área da Arquitetura Organizacional foram definidos os seguintes objetivos: propor um referencial estratégico para o TCU composto, ao lado da missão e visão existentes, de novos objetivos institucionais, estratégias e valores, que estivessem alinhados com percepções, demandas e expectativas do ambiente com relação ao Tribunal e com a mudança proposta do paradigma de controle; analisar e propor melhoria de seis processos de trabalho – exame de tomadas e prestações de contas, exame de tomadas de contas especiais, denúncias e representações, acompanhamento da gestão, fiscalização da delegação de serviços públicos e fiscalização de atos sujeitos a registro; propor ajustes da estrutura organizacional do TCU para favorecer o bom desempenho da organização dentro do novo paradigma de controle proposto.

A proposta de referencial estratégico foi entregue à Secretaria de Planejamento e Gestão para subsidiar à revisão do Planejamento Estratégico do Tribunal então vigente.

A pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública evidenciou que 76% do corpo técnico entende relevante a especialização em contas e em fiscalização em algum

nível da organização. A proposta acordada foi a criação de duas Secretarias Adjuntas à Secretaria Geral de Controle Externo - Segecex, uma dedicada a contas e outra a fiscalizações, que não participam da execução dos trabalhos, mas apoiam o Secretário-Geral de Controle Externo na coordenação do planejamento e no acompanhamento da execução. Também avaliam os resultados alcançados e realizam estudos para sugerir melhorias nas atividades. Essa forma de atuação das secretarias adjuntas permite à Segecex adquirir visão integrada das atividades e atuar com maior eficácia nas iniciativas de melhoria.

O referido grupo de pesquisa propôs, ainda, a criação de duas novas secretarias vinculadas à Segecex: a Secretaria de Obras e Patrimônio da União e a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. A primeira, se faz necessária em vista das crescentes demandas dirigidas ao Tribunal no sentido de fiscalizar as obras públicas e informar ao Congresso Nacional a relação das que contêm irregularidades, bem como da materialidade e risco envolvidos nas referidas áreas.

A criação da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, por sua vez, representou o reconhecimento por parte do Tribunal de que a instituição conta com amadurecimento técnico satisfatório para avaliar a efetividade de programas e políticas públicas, resultante dos convênios de cooperação firmados com instituições dos Estados Unidos e da Inglaterra e da prática de auditorias de natureza operacional.

A avaliação de programas, como atividade de controle, está alinhada com a nova forma de estruturação do Plano Plurianual (PPA) e do orçamento, e consiste em instrumento eficaz na melhoria da gestão pública, na medida em que fornece informações e recomendações sobre o programa administrado que permitem ao gestor implementar

melhorias e aos Ministros de Estado, ao Congresso e à sociedade acompanhar e cobrar resultados.

Foi proposta, também, a ampliação da competência da antiga 2ª Secex. O escopo de atuação dessa secretaria deveria incluir, além dos atos de admissão e concessão de aposentadorias, reformas e pensões, a fiscalização das despesas de pessoal. Todavia, trabalhos nessa área não estavam sendo priorizados pelo Tribunal, embora a materialidade envolvida alcançada o montante aproximado de R\$ 52 bilhões. Pelo fato da legislação de pessoal ser bastante específica, a atuação nessa área requer a especialização dos servidores, o que conduziu à proposta de que a Secretaria de Fiscalização de Pessoal fosse formada tendo como núcleo a então 2ª Secex.

Para que o aumento da competência dessa unidade surtisse os efeitos esperados, foram implementadas medidas de racionalização do processo de atos sujeitos a registro calcadas principalmente na informatização da análise de atos, no treinamento de pessoal e na alteração da sistemática da Instrução Normativa nº 16/97.

Tais medidas ocasionaram a redução dos estoques de processos de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, bem como, de atos de admissão.

A criação das secretarias dedicadas a obras e patrimônio da União e a avaliação de programas, bem como a necessidade de incremento das ações de fiscalização realizadas pelas demais secretarias de controle externo, exigiram do Tribunal a racionalização de suas atividades.

O mencionado grupo de pesquisa propôs, ainda, que parte das funções comissionadas fossem transformadas em funções denominadas Gerente de Projeto e Coordenador de Projeto. A organização do trabalho em projetos é mais adequada do que a organização em atividades quando se trata da geração de produtos únicos, inovadores, que

requerem habilidades especiais, providas por especialistas, para sua consecução. Esse é o caso de projetos de fiscalização e de projetos de melhoria do controle externo.

A edição da Resolução nº 140, de 13/12/2000, concretizou a alteração na estrutura organizacional a que se reportou o grupo de pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública

4.7 Instituto Serzedello Corrêa - ISC

A administração pública moderna constatou a necessidade de se adaptar ao novo cenário globalizado, de rápidas mudanças, para atender às crescentes demandas da sociedade por maior eficiência na aplicação dos escassos recursos públicos, por melhoria na qualidade dos serviços prestados à comunidade e por elevação nos padrões de desempenho dos servidores do Estado.

O TCU voltou-se com bastante ênfase para as atividades de treinamento e de aperfeiçoamento de seu corpo técnico, pois apenas a educação continuada e a profissionalização dos servidores públicos podem ocasionar mudanças permanentes na administração pública e à melhoria de seus padrões de desempenho, a exemplo do Curso de Pós-Graduação em Controle Externo, com especialização em Auditoria Governamental, Regulação e Avaliação de Programa de Governo, iniciado em 2002.

A unidade de apoio estratégico responsável pela implementação dessa política é o Instituto Serzedello Corrêa - ISC, criado em 1992 pela Lei Orgânica do TCU, Lei nº 8.443/92. A denominação escolhida é uma homenagem ao ilustre paraense Inocêncio Serzedello Corrêa, um dos primeiros ministros da Fazenda da República e personalidade notável na defesa da independência do Tribunal e da fiscalização das contas públicas.

A atribuição do ISC é proporcionar capacitação e aperfeiçoamento contínuos ao corpo funcional do TCU, tanto em nível técnico, quanto em níveis gerencial e operacional. O bom desempenho dessa unidade do TCU tem proporcionado a qualificação crescente do nosso corpo funcional.

A obtenção de economia, eficiência e eficácia das ações de fiscalização e controle decorre da qualificação de seus recursos humanos que, por serem escassos, demandam política voltada para a ampliação das competências dos servidores do TCU.

O bom padrão de funcionamento hoje alcançado pelo TCU deve ser creditado ao sistema de recrutamento, formação, treinamento e reciclagem permanentes do quadro técnico do Tribunal, constituído por servidores admitidos mediante concurso público.

5. METODOLOGIA

De acordo com a literatura pesquisada e o objetivo deste estudo, adotou-se pesquisa bibliográfica e pesquisa documental no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, unidade técnica do Tribunal de Contas da União.

A pesquisa bibliográfica baseou-se em material publicado em revistas, jornais, informativos, publicações técnicas e sistemas informatizados do Tribunal e a pesquisa documental realizou-se através de documentos arquivados, de dados e documentos extraídos dos sistemas informatizados, tais como, registros, ofícios, comunicações informais, informações em disquete e outros meios necessários à realização da pesquisa.

Em consonância com os objetivos delineados para esta pesquisa, foram elencadas as características atuais do ambiente de negócios, identificadas as transformações que vêm ocorrendo no TCU e descritas as práticas adotadas pela SEFIP para controle de gastos de pessoal com ênfase na qualidade.

Após identificar as transformações ocorridas no Tribunal, realizou-se a comparação dos dados relativos aos atos apreciados no período que antecedeu a mudança ocorrida na então 2ª Secex, atual Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip - devido à implantação do Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão e Concessões - SISAC e à vigência da Resolução - TCU nº 140/2000, com os dados resultantes das novas práticas de gestão implementadas pela Secretaria, objetivando verificar se houve incremento significativo no controle dos gastos de pessoal, bem como analisar se que ponto os princípios do QTCU auxiliam na implementação da estratégia de modernização da gestão pública e indicar oportunidades de melhoria que contribuirão para melhorar os processos de trabalho.

6. RESULTADOS

Este capítulo apresenta e analisa os dados coletados de modo a refletir a questão da pesquisa identificada a partir da revisão da literatura. O estudo foi feito para conhecer as principais práticas de gestão adotadas pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal - SEFIP para controle de gastos de pessoal, verificar se a Secretaria aderiu aos princípios do Programa de Qualidade no Serviço Público, e se possui os atributos necessários para auxiliar na implementação da estratégia de modernização da gestão pública. Cabe esclarecer que os dados foram extraídos do Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões – SISAC, do sistema Processus e de publicações efetuadas pela Secretaria de Planejamento e Gestão deste Tribunal. Este capítulo possui cinco (5) seções: a primeira reporta-se ao histórico das competências e das atribuições da SEFIP, à estrutura organizacional, às formas de fiscalizações, às mudanças dos processos de trabalho, o planejamento estratégico, ao Plano Diretor, à clientela, à pesquisa de satisfação e ao sistema de liderança; a segunda apresenta a evolução dos processos de trabalho a partir do surgimento do SISAC e das versões do SISAC implementadas; a terceira identifica as oportunidades de melhoria da SEFIP; a quarta demonstra a relação intra-institucional existente entre a SEFIP e algumas Unidades Técnicas do TCU; e a última seção descreve o procedimento de monitoramento das decisões do Tribunal efetuado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal.

6.1 Conhecendo a Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIP

Esta Seção refere-se, entre outros temas, às competências constitucionais e legais do TCU e da SEFIP no que tange à apreciação dos atos de pessoal, às atribuições, a estrutura organizacional, às formas de fiscalizações, às mudanças dos processos de trabalho, ao referencial e aos objetivos estratégicos.

6.1.1 Histórico das competências

Competência Constitucional

- ***Constituição de 1946***

A competência para julgar a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões pelo Tribunal de Contas da União remonta a Constituição de 1946, quarta Constituição republicana em que o Tribunal ressurgiu fortalecido pela democracia, revigorado em suas competências.

O Tribunal de Contas da União foi consagrado como órgão auxiliar do Poder Legislativo, incluído no Capítulo II- Do Poder Legislativo, Seção VI – Do Orçamento, contemplado com onze artigos – do art. 76 a 77, seis parágrafos e três itens.

A referida Constituição inovou pouco em matéria de competências do Tribunal. Reproduziu grande parte da Constituição de 1934, revelando-se importante, pois restituiu à Corte de Contas as atribuições que haviam sido consagradas por aquela Carta e suprimidas pelo Estado Novo, instituído pela Constituição de 1937.

Surgiu como inovação a competência para julgar as contas dos administradores das entidades autárquicas e para julgar a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, as quais, até então, apenas examinava.

A atribuição do exame e registro prévio das aposentadorias, reformas e pensões já existia. A Constituição de 1946, no entanto, inovou ao atribuir ao Tribunal a competência para julgar os atos das referidas concessões, o que é distinto do exame antes realizado. Julgar supõe em atestar se a concessão está de acordo com os preceitos legais que regulamentam a matéria.

- ***Constituição de 1967 e o Decreto-lei nº 199/67***

Pela Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, retirou-se do Tribunal o exame e julgamento prévio dos atos e contratos geradores de despesas, sem prejuízo da sua competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional. Eliminou-se, também, o julgamento da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, competência atribuída pela Constituição de 1946, ficando a cargo do Tribunal, tão somente, a apreciação da legalidade para fins de registro.

A expressão legalidade refere-se ao poder do Tribunal anular o ato ou determinar que a autoridade competente proceda à anulação, enquanto que julgamento reporta-se ao exame das contas dos gestores públicos e demais responsáveis que recebam por bens, dinheiros e valores públicos abordando vários aspectos da gestão pública.

- ***Constituição de 1988***

O Tribunal de Contas da União, pela Constituição de 1988, teve a sua jurisdição e competência significativamente ampliadas. Foi a ele conferido poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta, indireta, quanto à legalidade,

legitimidade e economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e renúncias de receitas.

Uniu-se à competência de fiscal da legalidade dos gastos públicos a de avaliador do desempenho operacional dos órgãos e entidades sob sua jurisdição. Assim, o Tribunal passou a acompanhar a eficiência da gestão governamental, bem como, foram fortalecidas as funções fiscalizadora, judicante e punitiva.

A inclusão do controle operacional permitiu e permitiu a avaliação do desempenho da gestão pública, sob os aspectos da legalidade, legitimidade e probidade de seus atos, bem como da economicidade dos valores aplicados, comparando dispêndios efetivados e resultados obtidos.

Quanto à apreciação efetuada sobre os atos de concessões, não houve modificações em relação à Constituição anterior. A Constituição Federal de 1988, artigo 71, inciso III, todavia, inovou ao atribuir ao Tribunal competência para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

Competência Legal

A nova Lei Orgânica do TCU em face da Constituição Federal de 1988 é a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. A competência do Tribunal de Contas da União para apreciar, para fins de registro, atos de admissão de pessoal e concessões de aposentadorias,

reformas e pensões, encontra-se estabelecida no art. 1º, inciso V, art. 39, incisos I e II e art. 41 da Lei nº 8.443/1992.

Competência Regimental

O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002 foi elaborado em conformidade com as diretrizes fixadas na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 8.443/1992, e dispõe sobre a apreciação e a fiscalização de atos sujeitos a registros em seus artigos 1º, inciso VIII, 259, incisos I e II, 260, 261 e 262.

Competência Normativa

A Resolução TCU nº 140, de 13 de dezembro de 2000, dispõe sobre a estrutura e competências das unidades da Secretaria do TCU e os arts. 22, 23 e 25 estabelecem as competências da SEFIP.

A Resolução TCU nº 152, de 02 de outubro de 2002, estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União.

A Resolução nº 205, de 17 de setembro de 2003, dispõe sobre as atribuições das unidades técnico-executivas relativamente à fiscalização de atos e despesas com pessoal.

A Instrução Normativa TCU nº 044, de 02 de outubro de 2002, dispõe sobre o envio e acesso a informações necessárias a apreciação e registro, pelo Tribunal de Contas da União, de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

A Portaria SEFIP nº 1, de 14 de fevereiro de 2003, dispõe sobre a organização das competências e atividades da Secretaria de Fiscalização de Pessoal. Compete à SEFIP, entre outras atribuições, o exame e fiscalização dos atos de admissão e concessão de aposentadoria, reforma e pensões civis e militares dos servidores públicos federais lotados no Distrito Federal e, também, as declarações de bens e rendas submetidas à apreciação do Tribunal.

As inúmeras competências da Secretaria de Fiscalização de Pessoal encontram-se estabelecidas no art. 2º e Parágrafo único da Portaria-SEFIP nº 1, de 14/02/2003, entre as quais destacam-se as mais relevantes, as demais constam no anexo 1 deste trabalho.

- fiscalizar os atos de admissão e concessão de aposentadoria, reforma, pensão e as suas respectivas alterações, de forma informatizada, utilizando as informações contidas no Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões – SISAC, no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, em outros sistemas utilizados pelas unidades jurisdicionadas e em outros sistemas de informações na área de pessoal disponíveis na administração pública;
- fiscalizar as despesas com o pessoal ativo da União, assim como instruir os processos relativos a essa matéria;
- planejar, coordenar, controlar e realizar os projetos de auditoria ou inspeção, com os objetivos previstos no art. 10 da Resolução TCU nº 152/2002, inclusive orientando e supervisionando, se for o caso, equipes das outras Secretarias envolvidas, na forma disposta no art. 13 da mesma Resolução;
- verificar a legalidade dos atos elencados no art. 3º, da Resolução TCU nº 152/2002;
- atualizar e fornecer o manual de instrução do SISAC aos seus usuários;
- manter atualizadas as bases de informação sobre as seguintes atividades:
 - a) fiscalização dos atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão;
 - b) fiscalização das declarações de bens e rendas submetidas à apreciação do Tribunal;
 - c) fiscalização das despesas com pessoal, especialmente as relativas a ações de desdobramento do plano geral de fiscalização e acompanhamento da gestão pública;
 - d) registro e acompanhamento das deliberações em processos relativos ao controle externo, na sua área de atuação;
 - e) identificação das boas práticas de gestão; controle da tramitação de processos e papéis; elaboração de relatórios com informações gerenciais; e outras atividades necessárias ao desempenho da unidade;
- prestar o apoio necessário à Secretaria de Macroavaliação Governamental, relativamente às demandas da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- examinar individualmente os atos de admissão e concessão e suas respectivas alterações, nos casos listados no art. 7º, da Resolução TCU nº 152/2002, bem como quando o sistema apontar indícios de acumulação indevida de cargos e vantagens;
- examinar individualmente e de forma simplificada os atos que foram constituídos nos moldes convencionais ou da Resolução nº 255/91;
- autuar processos de concessão nos moldes convencionais a partir do processo administrativo do órgão de origem, nas hipóteses previstas no art. 9º, da Resolução TCU nº 152/2002;
- proceder ao acompanhamento das determinações efetuadas pelo Tribunal, especialmente as previstas no § 2º, do art. 17, da Resolução TCU nº 152/2002;
- atualizar as tabelas do Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões - Sisac;
- registrar os atos julgados pelo Tribunal, exceto os atos de que trata o § 1º do art. 6º da Resolução TCU nº 152/2002, após cadastramento do resultado de seu exame em local apropriado no Sisac ou em outro sistema, bem como o cancelamento dos registros;
- implantar, mediante sistema informatizado, controle de qualidade do exame de atos de pessoal, que registrará as falhas encontradas no programa e em procedimentos do Sisac, bem como as medidas corretivas pertinentes;

6.1.2 Histórico das atribuições

Anteriormente, a atual Secretaria de Fiscalização de Pessoal- SEFIP, foi denominada 4ª Diretoria de Fiscalização, 2ª Inspeção Geral de Controle Externo- IGCE e 2ª Secretaria de Controle Externo - SECEX. Sempre existiram 4 Diretorias Técnicas, com atribuições semelhantes no que se refere ao exame de atos de pessoal.

As atribuições de análise de atos de aposentadorias, reforma e pensão eram da competência da então 2ª SECEX que ao longo de vários anos foram ampliadas em razão de modificações constitucionais e legais. As alterações mais significativas estão destacadas nos próximos parágrafos desta seção.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 foi adicionado ao rol de competências deste Tribunal o exame de admissões, que passou a apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão, a qualquer título, na administração direta e

indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão.

Os atos de admissões constituem o tipo mais numeroso da SEFIP, seguido dos atos de concessões de aposentadorias. Há cerca de 37.058 atos a serem analisados em 2004 e no exercício 2003 foram apreciados 44.392 atos. Além dos atos de servidores estatutários, regidos pela Lei nº 8.112/90, dos membros das Magistratura e do Ministério Público Federal, dos empregados das empresas públicas e sociedade de economia mista, são analisadas todas as contratações temporárias realizadas com base na Lei nº 8.745/93, além das admissões militares.

O art. 243 da Lei nº 8.112/90 incorporou ao regime jurídico único dos servidores estatutários os inúmeros ex-celetistas que prestavam serviços à Administração Pública Federal nas condições estabelecidas pela CLT. Essa situação ampliou muito a quantidade de atos analisados pela SEFIP.

Antes da referida Lei, as aposentadorias e pensões dos empregados celetistas não eram apreciados pelo Tribunal, mas pela Previdência Social. A partir de 12/12/1990, todos os ex-celetistas passaram a integrar o regime único, ficando as aposentadorias e pensões sujeitas à apreciação do TCU.

A Resolução TCU nº 08/1992 transferiu para a então 2ª SECEX a atribuição para análise das reformas e pensões militares, antes atribuída à 5ª SECEX. Acrescenta-se, ainda, a transferência da 4ª SECEX para a 2ª SECEX, da competência para análise dos atos de admissão. Referida norma foi revogada pela Resolução TCU 133/2000 que manteve as atribuições incorporadas pela 2ª SECEX.

Através da Portaria -TCU nº 61, de 29/01/1999, a apreciação das declarações de bens e rendas, prevista na Lei nº 8.730/93, foi transferida da 5ª SECEX para a 2ª SECEX.

Nos anos de 1996 a 1998, ante as anunciadas alterações no regime da previdência dos servidores públicos, houve um acréscimo significativo de pedidos de aposentadorias na Administração Federal, aumentando a quantidade de atos para serem analisados.

Acrescentam-se, ainda, as constantes mudanças de Titulares da antiga 2ª SECEX com diversas formas de conduzir os trabalhos e de liderar o corpo técnico, bem como a alteração dos processos de trabalhos implementados de forma gradativa com a informatização das rotinas de exame de atos de pessoal.

O Tribunal com base na Resolução TCU nº 140/2000, ante as propostas do grupo de pesquisa Tendência do Controle da Gestão Pública, modificou a estrutura e as competências das unidades integrantes da Secretaria do Tribunal, observando estes fundamentos, entre outros: especialização da atividade de controle externo como forma de cumprir com maior eficácia a missão do Tribunal; promoção da gestão pela qualidade total por meio de um eixo de melhoria institucional contínua formado pelo planejamento estratégico, pelo desenvolvimento das pessoas e pela gestão da informação e do conhecimento; descentralização, como forma de valorizar a capacidade técnica e gerencial e de dar maior celeridade às deliberações do Tribunal; trabalho em equipe, por meio de projetos planejados para serem executados dentro de um espaço de tempo, onde são definidos, inclusive, os meios e métodos, visando a gerar um produto específico, que requer reunião de habilidades especiais para sua consecução.

A Secretaria de Fiscalização de Pessoal - SEFIP teve origem na mudança de estrutura do Tribunal implementada por força da mencionada Resolução nº 140/2000, constante no anexo 1.

6.1.3 Estrutura organizacional

A Secretaria de Fiscalização de Pessoal é unidade técnico-executiva especializada subordinada à Secretaria-Geral de Controle Externo - SEGECEX e têm por finalidade realizar trabalhos de fiscalização dentro da sua área de atuação.

A SEFIP encontra-se subordinada à SEGECEX, e trabalha de forma articulada com a Secretaria Adjunta de Contas - ADCON e a Secretaria Adjunta de Fiscalização - ADFIS visando a qualidade e o aprimoramento das atividades a ela inerentes.

A Secretaria de Fiscalização de Pessoal tem organização interna, competências e atividades definidas pela Portaria SEFIP nº 01, de 14/02/2003. A Secretaria está organizada em 5 subunidades, sendo 4 Diretorias Técnicas, 1 Assessoria, 1 Serviço de Administração e 2 Projetos. Conta com 1 Secretário, 4 Diretores Técnicos, 1 Assessor, 2 Gerentes de Projeto, 1 Chefe de Serviço de Administração, 1 Assistente e 46 servidores. A ilustração 4 retrata a organização interna da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, cujas atribuições estão a seguir relacionadas.

*Ilustração 4
Organograma da SEFIP*



Fonte: SEFIP

1ª, 2ª e 3ª Divisões Técnicas

As competências da 1ª, 2ª e 3ª Divisões Técnicas estão definidas no art. 5º da Portaria –SEFIP 01/2002, destacando-se, entre outras:

- instruir os processos referentes aos atos de admissão, concessão de aposentadoria, reforma e pensão, verificando a legalidade dos atos constantes do art. 3º, da Resolução TCU nº 152/2002;
- propor, executar, acompanhar e controlar os planos da Secretaria relativos às suas competências específicas;
- organizar as bases de informações acerca das atividades da diretoria;
- gerenciar as atividades técnico-administrativas a seu encargo e proceder à avaliação de desempenho dos servidores lotados na diretoria; e
- acompanhar o cumprimento das decisões dos colegiados do Tribunal.

A meta de análise de atos de admissão e de concessão de aposentadoria, pensão e reforma, neste exercício, para cada Divisão Técnica encontra-se discriminada no anexo 5. Há, ainda, nas referidas divisões estoque baixo de processos convencionais, incluídos na meta para análise e apreciação pelo Tribunal.

4ª Diretoria Técnica

Compete à 4ª Diretoria Técnica – 4ª DT, entre outras atribuições:

- planejar, executar e acompanhar a fiscalização ou avaliação dos gastos com pessoal da União;
- instruir os processos referentes às respectivas fiscalizações;
- instruir os processos que versem sobre pessoal ativo da União; e
- examinar e fiscalizar as declarações de bens e rendas submetidas à apreciação do Tribunal.

O processo de auditoria na área de pessoal, mapeado pela 4ª Diretoria Técnica da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, foi realizado com o apoio da Secretaria de Planejamento e Gestão e com a utilização de ferramentas e roteiros desenvolvidos pela Secretaria Adjunta de Fiscalizações e pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de

Programas de Governo e compreende as etapas de planejamento, execução, relatório e avaliação da auditoria.

O mapeamento desse processo realizou-se a partir do compartilhamento de conhecimentos e experiências da equipe que compõe a 4ª DT-SEFIP, unida no objetivo comum de zelar pela correta aplicação de recursos na área de despesas com pessoal da Administração Pública Federal, o que possibilitou o alcance desses benefícios:

- desenvolvimento de visão sistêmica do processo de auditoria;
- acesso e compreensão de técnicas de auditoria adotadas pelo Tribunal;
- exercício de gestão participativa;
- apreensão da importância do relacionamento inter-unidades;
- compreensão de que metodologias, ferramentas e padrões são apenas meios para construir um objetivo comum; e
- elaboração de roteiro de auditoria na área de pessoal que pode ser acessado na Intranet na página da SEFIP.

A Secretaria Adjunta de Fiscalização - ADFIS, cumprindo a sua missão, de planejar, acompanhar, avaliar, sistematizar, normatizar e divulgar ações de fiscalização, têm divulgado frequentemente Relatórios de Controle de Qualidade que se referem as consolidações resultantes das avaliações previstas no Roteiro de Auditoria de Conformidade, referentes às matrizes de planejamento e de procedimentos, matrizes de achados, resumos e relatórios de auditorias, visando aprimorar os resultados das auditorias realizada pela SEFIP e pelas demais unidades técnicas do Tribunal.

Com a nova estrutura organizacional da SEFIP, a partir do ano de 2001, iniciou-se uma nova fase no que tange a realização de fiscalizações no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, na folha de pagamento de ativos e inativos e nos diversos setores de recursos humanos dos órgãos jurisdicionados.

De todas as Diretorias da SEFIP, a 4ª DT foi a mais alterada, pois, antes examinava processos convencionais e atos do SISAC de determinada clientela, atualmente, realiza as atividades acima indicadas. Para tanto, foi preciso alocar servidores e diretores com perfis para o desempenho das atividades de auditorias, com domínio de programas informatizados. Também, foi necessário a realização de treinamento para as atividades específicas a ela atribuída.

Foi desenvolvido ferramenta importante no SISAC para a realização das auditorias pela 4ª Divisão Técnica, denominado AUDSISAC - Sistema de Auditorias do SISAC. Este sistema possibilitou a otimização dos recursos humanos na medida em que os analistas e técnicos voltam-se para questões relevantes quanto à materialidade, o risco e aos resultados advindo da ação fiscalizadora do Tribunal, a padronização das atividades da fiscalização através de orientações recebidas da Secretaria Adjunta de Fiscalizações, a agilização na análise de processos, e a viabilidade de cadastrar as regras de negócio para análise dos atos quanto à sua legalidade.

A Tabela 1 indica o quantitativo de fiscalizações realizadas pela 4ª DT, desde o 2º semestre de 2001 até o 1º semestre de 2004. Registra-se que, no exercício de 2003 a Diretoria teve melhor desempenho em virtude da reestruturação interna que ocorreu nos exercícios anteriores.

Tabela 1
Fiscalização realizada pela 4ª DT

Período	Planejadas	Realizadas	Canceladas	Não Iniciadas
2º Semestre/2001	10	06	04	-
2º Semestre/2002	04	03	01	-
1º Semestre/2003	15	13		02
2º Semestre/2003	20	16	02	02
1º Semestre/2004	10	01		09

Fonte: 4ª DT

Assessoria

Compete à Assessoria, entre outras atividades:

- desenvolver estudos e pesquisas, preparar pareceres, pronunciamentos, expedientes e comunicações do Secretário;
- instruir processos que lhe sejam distribuídos pelo titular da unidade, bem como o acompanhamento e o registro da execução das metas e medidas estabelecidas no Plano Diretor da SEFIP;
- atualizar as tabelas do Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões – SISAC; e
- instruir com parecer conclusivo processo de representação autuado pelas demais Unidades Técnicas em razão de irregularidades relativas a atos de admissão e de concessão, conforme dispõe o art. 24 e Parágrafo único da Resolução nº 152/2002;

A Assessoria da SEFIP analisa e instruiu processos de acompanhamentos de cumprimento de determinações efetuadas pelo Tribunal aos órgãos de pessoal, de denúncias, consultas e representações nos moldes estabelecidos pelo Regimento Interno e Lei Orgânica. As Tabelas 2 e 3, apresentam dados estatísticos concernente a esta atividade, alusiva ao período 1990 a 20/04/2004, os quais foram extraídos do Sistema Processus pela ADCON.

Tabela 2
Processos de Consultas, Representações,
Denúncias e Acompanhamentos - 2004

AUTUAÇÃO	PARCIAIS
1990	7
1991	3
1992	3
1993	n/d
1994	2
1995	6
1996	1
1997	17
1998	22
1999	25
2000	20
2001	28
2002	33
2003	54
2004	15
TOTAL	236

Fonte: Sistema Processus - ADCON

Tabela 3
Processos Autuados na SEFIP por Tipo – 1990/2004

TIPOS DE PROCESSOS	PARCIAIS
Acompanhamento	16
Consulta	57
Denúncia	40
Representação	123
TOTAL	236

Fonte: Sistema Processus - ADCON

Houve um incremento significativo dessa atividade na âmbito da SEFIP, notadamente, nos últimos anos. Na medida em que o Tribunal é conhecido pela sociedade há um aumento de solicitações, denúncias, representações e consultas submetidos à apreciação do TCU. Assim, cada vez mais fortalece-se o relacionamento do Tribunal com a sociedade.

Além das atribuições acima elencadas, a Assessoria, juntamente com as Diretorias Técnicas, responde às solicitações formuladas pelos usuários do SAC-SISAC, como também responde às correspondências enviadas por diversos aposentados e pensionistas e os ofícios encaminhados pelos gestores e autoridades.

- ***Solicitação de Atendimento ao Cidadão - SAC-SISAC***

A partir de 2001 foi criado, no âmbito da SEFIP, o serviço de atendimento ao cidadão que consiste em esclarecer dúvidas dos usuários do SISAC ou de qualquer cidadão pelo telefone ou pelo endereço eletrônico – www.sicac.tcu.gov.br a respeito sobre aplicação da legislação de pessoal, operacionalização, cadastramento, criação de códigos do SISAC,

entre outros. Desde 2001 até o dia 27 de abril deste ano foram realizados 1.912 atendimentos. Este serviço é automatizado por um sistema que controla o atendimento.

- ***Orientações enviadas aos pensionistas, aposentados e servidores públicos***

Muitos aposentados e pensionistas de todas as regiões brasileiras enviam correspondências à Presidência do Tribunal e à SEFIP para obterem esclarecimentos sobre os proventos e benefícios recebidos, a data de apreciação dos atos de concessão ou para denunciarem determinados fatos ocorridos no âmbito dos órgãos de pessoal que julgam ser ilegais.

Serviço de Administração

Compete ao Serviço de Administração, as seguintes atribuições, entre outras:

- receber, distribuir e expedir documentos e papéis e promover os competentes registros nos sistemas informatizados, quando for o caso;
- providenciar o registro de atos de admissão, concessão de aposentadoria, reforma e pensão julgados pelo Tribunal, bem como cancelar o registro, quando determinado;
- manter arquivo sistemático e atualizado de documentos, publicações e expedientes de interesse da unidade; de diárias e requisição de passagens;
- expedir comunicações aos interessados sobre decisões dos colegiados do Tribunal;
- acompanhar o cumprimento dos prazos de diligência e reiterá-los se for o caso;
- restituir ao órgão de origem os processos relativos aos atos de admissão e de concessão;
- e providenciar o encaminhamento à Unidade Técnica competente dos processos a que se referem o art. 21 e o Parágrafo único do art. 23 da Resolução TCU nº 152/2002, para juntada às contas da respectiva unidade jurisdicionada para exame em conjunto.

A Tabela 4 contém o quantitativo de documentos expedidos pela SEFIP nos exercícios de 2001, 2002 e 2003.

Tabela 4 - Documentos internos da SEFIP

Documentos	ANO		
	2001	2002	2003
Ofícios	2.580	2.930	4.356
Memorandos	n/d	101	166
Portarias	4	-	2
Ordem de Serviço	1	2	-

Fonte: SEFIP

Os ofícios expedidos pelo Serviço de Administração da SEFIP tem a finalidade de comunicar as decisões prolatadas pelo Tribunal aos órgãos de pessoal e órgãos de controle interno, de prestar esclarecimentos aos solicitantes, de efetuar diligências saneadoras para obter informações para análise dos processos e de monitorar o cumprimento das determinações dirigidas aos órgãos de pessoal. A quantidade de ofícios é bastante significativa dado a quantidade de órgãos jurisdicionados que se relacionam com a SEFIP.

Registre-se que antes de 2000 as informações gerenciais da então 2ª SECEX não estavam em rede, o que dificultou o acesso e a quantificação dos documentos expedidos pelas gestões anteriores, cujos documentos encontram-se arquivados na SEFIP.

Projetos

O papel do projeto no Tribunal constitui um instrumento que aumenta a capacidade da instituição de reagir e agir ativamente, com eficácia e efetividade, aos desafios e às ameaças que se colocam em risco o cumprimento da atribuição da Constituição ao Tribunal de defesa do interesse público. No Tribunal, o trabalho com projetos, com metodologia própria, foi introduzido a partir de julho de 2001. A coordenação dos trabalhos referente à implantação da gestão de projeto é de competência da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAN. Projetos são empreendimentos finitos que têm objetivos definidos em função de um problema ou de uma oportunidade. A

Portaria - TCU nº 176, de 28/07/2003, dispõe sobre a constituição e gestão de projetos no âmbito da Secretaria do Tribunal, conforme o anexo 10. No âmbito da SEFIP existem dois projetos em andamento, quais sejam:

a) Projeto apreciação automatizada de atos de admissão, aposentadoria, reforma e pensões militares e análise e instrução eletrônica de pessoal

A implantação deste projeto na SEFIP foi um marco no exame de atos de pessoal, na medida em que foram alcançados resultados importantes para o Tribunal, a exemplo da quantidade de atos de pessoal apreciados nos exercícios de 2002 e 2003; da padronização das instruções dos processos com recuperação de dados através do sistema, aumentando a confiança e a qualidade das análises; proporcionou a liberação de analistas para atuar em atividades de fiscalizações de maior efetividade e materialidade; e da mudança de imagem do Tribunal, na medida em que houve a divulgação da metodologia de processamento automático de atos de pessoal para os órgãos jurisdicionados. Referido projeto vincula-se à Assessoria da SEFIP.

b) Projeto de Modernização do Exame de Declaração de Bens e Rendas

O objetivo deste projeto é implantar nova sistemática de análise das declarações de bens e rendas, com a revisão dos atos normativos em vigor – Instrução Normativa TCU nº 05/94, Portarias TCU nºs 132/94 e 140/94 e Resolução TCU nº 91/97. Esta competência é atribuída no âmbito da SEFIP à 4ª Diretoria Técnica.

6.1.4 Formas de fiscalização

A função fiscalizadora desempenhada pelo Tribunal envolve, entre outras, as atividades fundamentais como o exame, para fins de registro, da legalidade dos atos que

versem sobre admissão de servidores através de concurso público, cuja realização compete à SEFIP que teve as suas atribuições ampliadas significativamente.

Compete a Secretaria de Fiscalização de Pessoal - SEFIP examinar e fiscalizar os atos de admissão e concessão de aposentadoria, reforma e pensões civis e militares dos servidores públicos federais lotados no Distrito Federal e, também, das declarações de bens e rendas submetidas à apreciação do Tribunal.

O exame dos atos de admissão e inativação dos servidores lotados nos Estados era de responsabilidade das Secretarias de Controle Externo sediadas nos respectivos Estados. Essa competência, disposta no inciso III do art. 71, da Constituição Federal de 1988, sempre foi exercida, na forma de registro de atos, todavia, tal atribuição foi transferida para a SEFIP.

A SEFIP é responsável pelo exame e fiscalização desses atos, de todos os servidores públicos federais, independentes de lotação, liberando, com isso, as Secretarias de Controle Externo dos Estados desses encargos, podendo, com isso, ampliar o número de fiscalizações.

O total de servidores federais, ativos, inativos e instituidores de pensões, considerando os três Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, atinge aproximadamente 2 milhões de pessoas, cujos atos de admissões, reformas e pensões já foram ou serão analisados pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal.

Para cumprir sua importante atribuição da análise de atos de concessões e admissões dos servidores públicos, a SEFIP efetua a fiscalização informatizada dos respectivos atos, através de mecanismos disponíveis no Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões - SISAC, a exemplo das críticas automáticas

submetidas a todos os atos, com a finalidade de detectar irregularidades, contribuindo para uma atuação do Tribunal mais ágil e eficiente.

A centralização do exame dos atos de admissão e de inativação na Sede não foi a única inovação introduzida no âmbito da SEFIP, mas, também, a fiscalização de todas as despesas de pessoal da administração pública federal o que proporciona ganho de qualidade na execução das tarefas em face da especialização do pessoal.

De acordo com o orçamento de 2004, estão previstos gastos da ordem de 80 bilhões de reais com pessoal e encargos, que justifica a atuação dos órgãos de controle com qualidade e a busca constante do aprimoramento de boas práticas de gestão pública a fim de possibilitar um efetivo controle e transparência das ações públicas.

Em relação aos valores gastos com as aposentadorias, comenta o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes que se justifica a competência do Tribunal de Contas em apreciar a legalidade delas porque, embora cada ato tenha pouca expressão no conjunto das finanças, o longo período em que se protai o pagamento – durante várias décadas - em relação aos valores gastos com a aposentadoria acaba por tornar relevante a despesa.

O referido mestre acrescenta, ainda, que a relação custo/benefício, como princípio do controle, realiza-se no procedimento e não na regra de competência. Desse modo, é aprimorando o procedimento, e não excluindo a competência, que se pode otimizar a ação do controle (Jacoby, 2003, p. 254).

A SEFIP desempenha suas funções primordiais por meio de:

- apreciação e registro dos atos de admissão de servidores concursados;
- apreciação e registro de atos de concessão de aposentadoria, reforma, pensão civil e pensão militar dos servidores e dos respectivos beneficiários;
- fiscalização do pessoal ativo através da folha de pagamento; e
- manutenção do Sistema de Declaração de Bens e Rendas – SISBBR.

Apreciação e registro de atos de admissão e atos de concessão de aposentadoria, reforma, pensão civil e pensão militar.

A fiscalização do pessoal ativo e inativo é realizada através do exame, apreciação e registro dos atos de admissão, aposentadoria, reforma, pensões civis e militares dos servidores públicos federais, que são encaminhados pelos órgãos de pessoal e controle interno através do Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessão – SISAC.

Como medida de agilização e modernização na apreciação dos respectivos atos, no primeiro semestre de 2002, iniciou-se o desenvolvimento do Projeto – Apreciação automatizada de atos de admissão, aposentadoria, reforma e pensões civis e militares, que atende ao Plano Estratégico do Tribunal e ao Plano Diretor da SEFIP. O projeto teve como objetivo implementar sistema de análise eletrônica de atos de concessão, aperfeiçoar sistema de análise eletrônica de atos de admissão, objetivando incluir módulo de diligência automatizada; e implementar sistemática para tratamento dos processos convencionais de pessoal.

O projeto objetiva, também, modificar a metodologia de apreciação de atos sujeitos a registro utilizada pela SEFIP, que apresentava muitas dificuldades, principalmente, na demora da análise individual dos processos, que se tornou totalmente inviável.

O quantitativo de atos sujeitos a registro que ingressavam para apreciação no TCU era muito maior que a capacidade de análise da Secretaria, ocasionando elevado estoque de atos e apreciação intempestiva dos atos.

Antes de 2001, encontravam-se na base do SISAC cerca de 400.000 atos de admissão e concessão de aposentadoria, reforma e pensão. No início da implantação do projeto, em 2002, ingressavam aproximadamente 80 mil atos por ano, para serem analisados pela SEFIP. Todavia, os servidores da secretaria conseguiam analisar cerca de 20 mil, restando um estoque anual de 60 mil atos.

Em 2001, com a utilização de críticas automatizadas para análise de atos de pessoal, foram apreciados 60.000 atos. Com a implantação do mencionado projeto e a ampliação do processo de informatização da análise e tratamento de diligências de atos, foram apreciados, em 2002, 97.000 atos e, em 2003, 83.000 atos.

Atualmente, entram no sistema cerca de 50 a 80 mil atos por ano e são analisados cerca de 90 mil atos, devido aos recursos da informática. O estoque de processos, em 20/05/2004, totalizava cerca de 130.000 atos, muitos processos tratam de questões complexas que serão examinadas pelos analistas da SEFIP e fazem parte da meta institucional.

O referido projeto encontra-se na segunda fase, que corresponde a de análise e instrução eletrônica de pessoal – que tem como objetivo geral estender a sistemática de análise e instrução eletrônica para todos os atos de admissão e concessão e como objetivo específico, a implementação de módulos de análise eletrônica dos atos de reforma, pensões civis e militares, bem como a implementação de diligência eletrônica de aposentadorias, reformas e pensões, entre outros.

A implementação da segunda fase do projeto possibilitará reduzir bastante o estoque de processos de pessoal, sendo que, após a conclusão do projeto, almeja-se que o Tribunal seja capaz de apreciar os atos no exercício seguinte ao da entrada na base

permanente do SISAC, atuando de forma tempestiva na apreciação dos atos de admissões e concessões.

Fiscalização de Pessoal Ativo

A fiscalização do pessoal ativo é realizada através de auditorias nas folhas de pagamento e de procedimentos de auditorias utilizando o software ACL e outros apropriados para cada tipo de ato.

Para a realização das auditorias e inspeções do pessoal ativo são utilizados recursos modernos, a exemplo de matriz de risco, trilhas de auditorias, indicadores e indicativos de pessoal.

Dentre os indicadores e indicativos de pessoal destacam-se:

Indicadores: indicador legal de responsabilidade fiscal e prudencial de responsabilidade fiscal;

Indicativos: indicativo de crescimento da folha de pagamento, de extrapolação de limite prudencial, de crescimento do quantitativo de servidores, de impropriedades em admissão e concessões, de devolução de atos no SISAC, de média salarial por rubrica, de representatividade da folha de pagamento.

Declaração de Bens e Rendas

A fiscalização da Declaração de Bens e Rendas - DBR é realizada através do sistema de registros e avaliação das DBR, que analisa cerca de 8000 declarações de bens e rendas submetidas ao Tribunal para verificação das variações patrimoniais de que trata a Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993. Encontra-se em fase de conclusão o projeto para a modernização do exame das referidas declarações.

Dentre as propostas de modernização sugeridas pelo projeto destacam-se as mais relevantes:

- celebração de convênio com a Secretaria da Receita Federal;
- alteração da redação das normas vigentes – Instrução Normativa TCU nº 05/1994, Resolução TCU nº 91/1997 e Portarias TCU nºs 132/1994 e 140/1994;
- as alterações propostas em relação a Resolução nº 91/1997 reportam-se a flexibilização operacional com a definição de formulários e prazo de entrega da DBR sendo fixadas em manual de instrução, aprovado por portaria, definição de critérios para análise das declarações e definição da tramitação dos processos no âmbito do Tribunal, fixando o destino após a respectiva apreciação. Processos de autoridades, encaminhamento ao Ministério Público e processos de gestores, será juntado às respectivas contas;
- as modificações sugeridas na Instrução Normativa nº 05/1994 referem-se a inclusão dos gestores no rol de responsáveis obrigados a enviarem as DBRs, estabelecimento de prazo para o arquivamento das informações e instituição da Declaração de Exercício de Cargo, Emprego ou Função Pública Federal - DECEF a ser apresentada pelas unidades de controle interno.

6.1.5 Mudanças dos processos de trabalho

Para que a organização possa alcançar resultados satisfatórios em suas atividades há necessidade de uma administração sensível as mudanças ocorridas no mundo e com vontade de alterar e modernizar a sua estrutura para atender as demandas da sociedade. Todavia, para que as novas medidas sejam implementadas e aceitas é necessário que os servidores sintam-se valorizados, estimulados a serem os condutores desse processo e isso só será alcançado com o envolvimento da alta administração.

Pode-se afirmar que, no âmbito do Tribunal, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal é fruto de uma grande mudança no processo de trabalho ao longo de vários anos. Mudou totalmente a forma de trabalho. Alterou a denominação várias vezes. As atribuições das Diretorias Técnicas foram redistribuídas. Antecederam vários dirigentes com perfis diferenciados. Modificou a sua imagem ao longo de vários anos, passando de uma unidade desvalorizada e desconhecida para um setor valorizado e comprometido com a qualidade e com o desempenho institucional. O servidor teve que se adaptar ao uso de computador

como a principal ferramenta de trabalho e a extrair informações de sistemas informatizados para melhor exercer as suas competências inerentes ao cargo ocupado, bem como a trabalhar com metas institucionais, indicadores de desempenho, produtividade, racionalidade, criatividade e qualidade em todas as atividades desenvolvidas.

A fim de registrar as principais mudanças ocorridas na gestão da Unidade Técnica que analisa atos de admissões e concessões de toda a Administração Pública Federal, bem como a evolução da quantidade de processos e atos apreciados no decorrer de vários anos, elaborou-se a Ilustração 5 que registra nos anos de 1986 até 1998 as quantidades de processos convencionais e SISAC, devendo considerar que o último tipo de processo, pode conter vários atos em um único processo. Nos anos de 1999 a 2003 as quantidades registradas representam os atos apreciados individualmente. Destaca-se que a ilustração 5 foi iniciada pelo ano de 1986 em razão de reportar-se ao primeiro Relatório de Atividades do Tribunal disponível no acervo da Biblioteca Ministro Rubem Rosa.

Na referida ilustração consta os principais atos normativos e fatos que ocasionaram alterações nas práticas adotadas pela SEFIP para controlar os gastos de pessoal. Muitos dos dispositivos encontram-se revogados, outros vigentes.

Ilustração 5
Quadro da evolução da gestão da SEFIP

ANO	PROCESSOS CONVENCIONAIS E SISAC APRECIADOS	MUDANÇAS NA GESTÃO
1986	25.682 ⁽¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> • Disciplinadas medidas para exame, pelas Inspetorias Regionais de Controle Externo, de processos de concessões - Portaria nº 244, de 28/10/86.
1987	20.929 ⁽¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> • Centraliza na 5ª IGCE a instrução de processos de reforma e pensões militares - Portaria nº 200, de 17/09/1987. • Centraliza na 2ª IGCE a instrução de processos de concessões de aposentadorias e pensões civis - Portaria nº 198, de 15/09/1987.

1988	n/d	<ul style="list-style-type: none"> • Descentraliza para as Inspetorias Regionais de Controle Externo, sob a Coordenação da 2ª IGCE, o exame, no mérito, dos processos de concessões - Portaria nº 56, de 15/03/ 1988. • Aprovadas as Instruções para o preenchimento dos formulários relativos à implantação do Sistema de Coleta de Dados sobre Pessoal na Administração Pública Federal -Portaria nº 272, de 29/11/1988.
1989	n/d	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovada portaria que dispõe sobre requerimentos, recursos de inativos e consultas em concessões - Portaria nº 74, de 04/09/1989.
1990	14.430	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovada resolução que dispõe sobre os aspectos de apreciação, da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões - Resolução nº 250, de 13/12/1990.
1991	19.946	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovada resolução que dispõe sobre a apreciação, pelo TCU, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões – SISAC - Resolução nº 255, de 26/09/1991- 1ª Versão do SISAC.
1992	21.628	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovado o Manual do Usuário - Órgãos Externos do sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões - SISAC - Portaria nº 30, de 24 /03/1992 • Alterados dispositivos da Resolução nº 255/91, que tratou da versão inicial do SISAC – Resolução nº 259, de 24/03/92. • Editada a Lei Orgânica do TCU -Lei nº 8.443, de 16/06/1992. • Criação do Instituto Serzedello Corrêa • Desenvolvimento, Operacionalização e Implantação da Nova Sistemática de Controle– SISAC • Reestruturação da Secretaria de Planejamento, Organização e Métodos -SEPLOM, atual Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAN.
1993	14.067	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovada norma que trata da apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, para fins de registro pelo Tribunal - SISAC -1ª Versão - Instrução Normativa nº 2, de 15/12/1993. • Consolidação do SISAC • Começo da análise de processos de admissão de pessoal • Aprovada norma que dispõe sobre a competência, estrutura e funcionamento da Secretaria do TCU e altera a denominação de IGCE para SECEX e instituiu o Programa de Avaliação de Desempenho – PAD - Resolução nº 6, de 15/12/1993. • Aprovada a lei que dispõe sobre a declaração de bens e rendas de autoridades públicas, atribuindo competência para o TCU analisar a variação patrimonial das autoridades mencionadas na Lei nº 8.730, de 10/11/1993.

1994	10.107	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento da informatização na análise de processos. Cada processo pode conter até 50 atos. • Instituição do 1º Plano Estratégico do TCU 1994-1996- Portaria nº 276, de 22/08/94.
1995	5.866	n/d
1996	7.782	<ul style="list-style-type: none"> • Nova versão do Plano Estratégico do TCU – 23/01/1996 • Disponibilização na Internet da página do Tribunal – www.tcu.gov.br • Portaria nº 151, de 15/04/1996-Regulamenta o Prêmio Serzedello Córrea • Organização do Programa de Qualidade no TCU - Portaria nº 648, de 12/12/1996. • Criação do Comitê de Qualidade e definição da coordenação executiva do programa.
1997	6.241	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovada norma que dispõe sobre o envio de informações relativas aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, ao TCU, para fins de apreciação da legalidade e registro-SISAC, a partir de janeiro/1998- 2ª Versão-Instrução Normativa nº 16, de 6/10/1997. • Aprovado o Manual de Usuários- Órgãos Externos, composto de 5 volumes - Manual do Usuário, Tabela de Órgãos - Por Vinculação Administrativa, Tabela de Órgãos – Por Vinculação de Controle Interno, Tabela de Cargos e Tabela de Fundamentos Legais que padroniza a utilização do SISAC - Portaria nº 607, de 23/12/1997. • Instituído Grupo de Trabalho para atualizar nova versão do Plano Estratégico. • Estruturação e divulgação interna da filosofia da qualidade total.
1998	3.582 ⁽²⁾	<ul style="list-style-type: none"> • Alterada a Portaria nº 160, de 31/03/1997, que dispõe sobre a competência da 2ª SECEX e das SECEX nos Estados para realizar os trabalhos de fiscalização de que trata a Instrução Normativa 16/1997-SISAC - Portaria nº 6, de 7/01/1998. • Implantação do módulo de extração do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE • Implantação do novo Sistema de Declaração de Bens e Rendas – SISDBR. • Criada a Escola Nacional e Internacional de Controle Externo - ENICEF
1999	23.887 ⁽³⁾	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovado o Planejamento Estratégico do TCU-PET - Portaria nº 269, de 31/08/1999. • Aprovado o Plano de Diretrizes do TCU, que fixou a meta para 2000 - Portaria nº 315/1999. • Aprovado o Guia de Referência do Sistema de Planejamento do Tribunal - Portaria nº 331, de 18/11/1999. • Adesão pelo Tribunal de Contas da União ao Programa

		de Qualidade e Participação da Administração Pública - QPAP, em 15/09/1999.
2000	26.002	<ul style="list-style-type: none"> • Editada a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, atribuindo ao TCU a responsabilidade para fiscalizar os limites de despesas com pessoal. • Alteração da organização administrativa e das competências das unidades integrantes das Secretarias do TCU- Resolução nº 133, de 22/03/2000. • Alteração da estrutura e competências das unidades da Secretaria do TCU, com vigência a partir de 2001 – Resolução nº 140, de 18/12/2000. • Elaborado e implementado o Plano de Melhoria de Gestão, visando aprimorar o desempenho da instituição.
2001	50.414	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovada Lei que dispõe sobre o Quadro de Pessoal e o Plano de Carreira do TCU - Lei nº 10.356, de 27/12/2001.
2002	101.853	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizada a realização do projeto Apreciação automatizada de atos de admissão, aposentadoria, reforma e pensões civis e militares - Portaria-SEGECEX nº 13, de 08/04/2002. • Aprovada norma que estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo TCU - Resolução nº 152, de 02/10/2002. • Aprovada norma que dispõe sobre o envio e acesso a informações necessárias a apreciação e registro, pelo TCU, de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão - 3ª Versão-SISAC- Instrução Normativa nº 44, de 2/10/2002. • Disponibilizado site do SISAC na Internet – sisac.tcu.gov.br.
2003	87.345	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovada norma que altera a Resolução nº 140/2000 – Resolução nº 156, de 02/01/2003. • Aprovado o Plano Diretor da Secretaria de Fiscalização de Pessoal para o ano de 2003 - Portaria-SEFIP nº 02, de 14/02/2003. • Aprovada norma que dispõe sobre a organização das competências e atividades da Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Portaria-SEFIP nº 01, de 14/02/2003. • Aprovado Manual de Instrução do Usuário do SISAC, de acordo com a sistemática estabelecida pela Instrução Normativa nº 44, de 2/10/2002 -Portaria nº 113, de 22/04/2003. • Aprovada norma que dispõe sobre as atribuições das unidades técnico-executivas relativamente à fiscalização de atos e despesas com pessoal -Portaria nº 205, de 17/09/2003. • Alterada a redação dos arts. 1º e 3º da Resolução nº 146, de 28/12/2001, que trata da atribuição da Gratificação de Desempenho aos servidores da

		<p>Carreira de Especialista do TCU – Resolução nº 167, de 19/11/2003.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realização do Projeto – Modernização do Exame de Declaração de Bens e Rendias, que objetiva implantar nova sistemática de análise das declarações de bens e rendas, com a revisão de normativos em vigor, Instrução Normativa nº 05/94, Portarias nºs 132/94 e 140/94 e Resolução nº 91/97.
2004 ⁽⁴⁾	n/d	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovado o Plano Diretor da Secretaria de Fiscalização de Pessoal. • Iniciado procedimentos de aprimoramento do envio dos atos para o SISAC. Os órgãos disponibilizarão os formulários através do SISAC off line, similar ao atual sistema utilizado pela receita federal.

Fonte: Manual Eletrônico de Normas, Relatórios de Atividades Anuais do TCU e SEFIP.

⁽¹⁾ processos encaminhados para os Relatores.

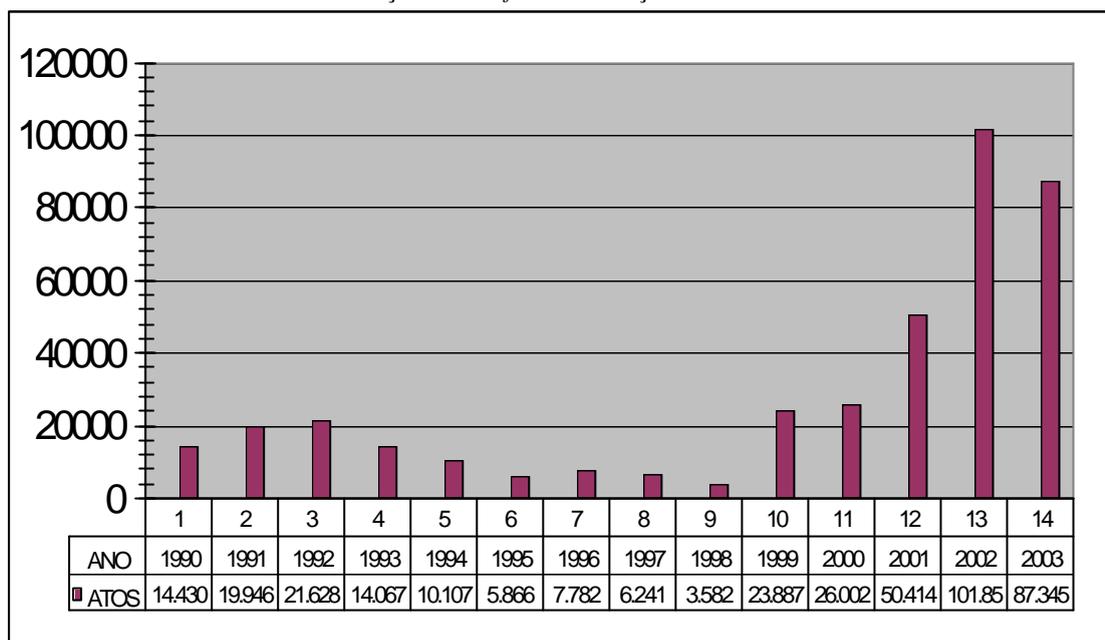
⁽²⁾ até 1998 - totais apurados considerando a hipótese de um processo para cada ato de concessão e de admissão.

⁽³⁾ a partir de 1999 - totais apurados de atos apreciados.

⁽⁴⁾ dados relativos ao mês de maio/2004.

Ressalta-se que em face à alteração da análise de processos convencionais para processos informatizados - SISAC, em determina época coexistiram as duas formas de trabalho na antiga 2ª SECEX e na SEFIP. A quantidade de atos apreciados nos últimos 3 anos, evidencia que a melhoria nos processos de trabalho contribuiu para um aumento no desempenho das atividades propiciando um controle mais efetivo.

Ilustração 6 – Gráfico da Evolução da Gestão da SEFIP



Fonte: Relatórios de Atividades Anuais do TCU e SEFIP

A ilustração 6 – Gráfico da Evolução da Gestão da SEFIP, apresenta o quantitativo de atos informatizados apreciados pelo Tribunal no decorrer dos exercícios de 1990 a 2003. Observa-se que nos primeiros anos o registrou-se elevado número de atos devido à implantação do SISAC e nos últimos três anos, houve um incremento significativo em razão da implantação do projeto apreciação automatizada de atos de admissão, aposentadoria, reforma e pensões civis e militares. No decorrer do período de 1993 a 1988, o gráfico demonstra redução no total de atos apreciados em decorrência da prioridade dada ao exame de processos convencionais.

6.1.6 Referencial estratégico

Em consonância com as diretrizes do Tribunal a SEFIP tem como missão contribuir para o cumprimento da missão do Tribunal, por meio de fiscalizações de gastos com pessoal.

Os valores da SEFIP são o processo decisório participativo, criatividade e iniciativa, comprometimento, cooperação e trabalho em equipe, confiança e respeito mútuo e qualidade de vida no trabalho.

A visão de futuro consiste em ser unidade de excelência na fiscalização e exame dos atos admissão, aposentadorias, reforma, pensões civis e militares, tornando o Tribunal referência no controle do gasto público com pessoal.

6.1.7 Objetivos estratégicos

Para que a Secretaria de Fiscalização de Pessoal cumpra sua missão e alcance a sua visão há necessidade de se orientar pelos seus objetivos estratégicos:

- informatização dos procedimentos de registro de atos;
- redução do estoque de processos convencionais e na base do SISAC;
- estabelecer metodologias e padrões para os processos de trabalho;
- desenvolver os serviços com base em perfil e nas novas atribuições da unidade;
- estabelecer critérios de seletividade para apreciação de atos de pessoal;
- realizar auditorias informatizadas e *in loco*;
- melhorar a integração com as unidades jurisdicionadas;
- uniformizar a coleta de dados de pessoal com o uso do poder regulamentador do Tribunal;
- atuar priorizando fiscalizações na área de pessoal ativo; e
- racionalizar normas afetas aos processos de trabalho na unidade.

6.1.8 Plano Diretor para 2004 – metas estabelecidas, indicadores e medidas implementadas

O Plano Diretor para o exercício de 2004, que está em harmonia com o Plano Estratégico do TCU para o período de 2003 a 2007, contém as metas, os indicadores de desempenho e as medidas a serem alcançadas, os quais estão mencionados sucintamente na Ilustração 7 e nos parágrafos seguintes. A descrição completa encontra-se no anexo 2.

Ilustração 7
Metas estabelecidas e indicadores - 2004

<ul style="list-style-type: none"> • Meta 1 Reduzir a idade média e o estoque de processos de controle externo • Indicadores Quantidade de atos de pessoal instruídos no mérito Quantidade de atos de pessoal instruídos no mérito, com parecer do controle interno pela ilegalidade. Quantidade de processos de fiscalização autuados até 2002 em estoque instruídos no mérito. Quantidade de processos de fiscalização autuados em 2003 em estoque e no 1º semestre de 2004 instruídos no mérito. Tempo médio de instrução potencial de processos (idade média em estoque + tempo médio de apreciação conclusiva). • Meta 2 Incrementar as ações de combate a corrupção, desvio e fraude • Indicadores HDF (homem-dia-fiscalização) Índice de utilização de matriz planejamento. Índice de fiscalizações com controle de qualidade avaliado. Índice de fiscalizações que utilizam metodologia para apuração do volume de recursos fiscalizado (VRF). Índice de utilização de matriz de procedimentos. Índice de utilização de matriz de achados. Índice de utilização de matriz de responsabilização. Índice de utilização de controle de qualidade em fiscalizações. Quantidade de fiscalizações realizadas. Quantidade de auditorias que utilizam o ACL Quantidade de HDF em fiscalizações voltadas ao combate à fraude, desvio e corrupção. • Meta 3 Ampliar a contribuição do TCU para o aperfeiçoamento da Administração Pública • Indicador Índice de recomendações implementadas ou em implementação Índice de cumprimento das determinações com prazo determinado Índice de cumprimento das determinações sem prazo determinado monitoradas. • Meta 4 Aprimorar a política interna de gestão de pessoas • Indicador Índice de satisfação dos servidores • Meta 5 Ampliar a interação com o público interno e externo • Indicador Quantidades de eventos internos de interação realizados Quantidade de eventos externos de interação realizados

A SEFIP atenta para as diretrizes e metas do Plano Diretor, que está de acordo com as diretrizes do Tribunal, já implementou algumas medidas e outras estão sendo implementadas, dentre as quais destacam-se:

Meta 1 - medidas implementadas

- A meta de instruir, até final de 2004, 45.000 atos de pessoal com parecer do controle interno pela legalidade e ilegalidade; até abril de 2004, foi alcançado o montante de 25.000 atos.
- O aprimoramento da sistemática de coleta eletrônica de dados está em fase avançada de desenvolvimento, o que possibilitará o envio de atos pelo SISAC-Off line.
- A SEFIP tem intensificado o controle de qualidade dos trabalhos realizados, a exemplo da análise informatizada de atos, da observação das recomendações divulgadas pela Secretaria Adjunta de Contas através da intranet (InfoADFIS) a respeito da qualidade das auditorias de conformidade e dos relatórios de controle de qualidade.
- A sistemática de análise eletrônica para todos os atos de pessoal é objeto do projeto implementado na SEFIP.

Meta 2 - medidas implementadas

- A 4ª Divisão Técnica tem utilizado o ACL na análise de dados nas ações de controle, adotado sistemática de quantificação de volume de recursos fiscalizados – VRF e de benefícios das ações de controle.
- Nas fiscalizações efetuadas pela unidade competente são utilizadas informações disponíveis em sistemas da Administração Pública para análise de despesas nas áreas de pessoal.
- A sistemática dos benefícios das ações de controle externo e da quantificação do volume de recursos fiscalizados - VRF, foram instituídos pelas Portarias TCU nº 59, de 30/01/2004 e nº 222, de 10/10/2003, constante nos anexos 3 e 4. A divulgação dessas informações está em consonância com o entendimento das entidades fiscalizadoras superiores, no sentido de dar transparência à sociedade da prestação de contas dos recursos públicos utilizados por tais entidades, como também dos resultados alcançados. Por outro lado, esses dados, demonstram à sociedade, ao Congresso Nacional e aos gestores públicos os resultados da atividade de controle externo.

Meta 3 - medidas implementadas

- A SEFIP promoveu no dia 15/04/2004 o evento Diálogo Público que teve como propósito a reflexão de temas importantes na área de pessoal, a exemplo da Reforma da Previdência, bem como disseminar entre os participantes as boas práticas de fiscalização de despesa de pessoal, conforme a programação das palestras realizadas no encontro de que trata a ilustração 8.

Ilustração 8 - Diálogo Público



Fonte: SEFIP

Meta 4 - medidas implementadas

- A SEFIP mensalmente realiza reuniões com os titulares das divisões, chefe do serviço de administração e assessor com o intuito de divulgar informações e debater questões relacionadas à área de pessoal.
- Para melhorar a qualidade de vida no trabalho foi agendada neste semestre, pelo Grupo de Valorização do Servidor - GVS, a ginástica laboral para os servidores da SEFIP, bem como são realizadas trimestralmente confraternizações dos servidores.
- Uma outra forma de melhorar a qualidade de vida é a veiculação pela lista SEFIP de mensagens de auto-ajuda.
- Registre-se, ainda, que a SEFIP e a 4ª SECEX foram as vencedoras da gincana realizada em outubro de 2003 em comemoração à semana do servidor promovida pelo GVS.
- No âmbito da Secretaria, a lista “SEFIP” tem sido utilizada como ferramenta para compartilhar conhecimentos técnicos entre os servidores das Divisões Técnicas.

Meta 5 - medidas implementadas

- A SEFIP realizou em 2002, 16 (dezesesseis) eventos internos e 3 (três) eventos externos. Em 2003, foram realizados 23 (vinte e três) eventos internos e 5 (cinco) externos.
- O site do SISAC tem sido constantemente atualizado e a divulgação das respectivas alterações ocorre tempestivamente.

- A Secretaria Federal de Controle e os Comandos Militares, entre outras unidades jurisdicionadas, têm participado de encontros técnicos promovidos pela SEFIP.

O Tribunal fixou as metas institucionais a partir de 2002. A SEFIP nos anos de 2002 e 2003 tem cumprido a meta estipulada no Plano Diretor traçada para a unidade. O alcance desse resultado deve-se a utilização da tecnologia da informática, a metodologia utilizada no exame dos atos informatizados, ao esforço dos dirigentes da Secretaria e ao empenho e dedicação dos seus servidores para o cumprimento das metas acordadas. A Tabela 5 apresenta a meta institucional e os resultados alcançados nos exercícios de 2002 e 2003, bem como no período de janeiro a 1º abril de 2004.

Tabela 5
Meta institucional de atos de pessoal

ANO	META		EXECUTADO		REALIZADO (%)	
2002	100.000		101.853		101,85	
2003	ATOS LEGAIS	ATOS ILEGAIS	ATOS LEGAIS	ATOS ILEGAIS	ATOS LEGAIS	ATOS ILEGAIS
	75.000	1.800	87.345	1.651	116,50	91,70
2004 ⁽¹⁾	43.000	2.000	18.253	747	42,45	37,35

Fonte: SEFIP

⁽¹⁾ dados até 01 de abril de 2004.

6.1.9 Clientela

A clientela da SEFIP abrange todos os órgãos e entidades jurisdicionados que integram os três Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como, em sentido *lato sensu*, os servidores públicos federais, ativos e inativos, pensionistas e servidores contratados temporariamente, que possuem vínculo com a Administração Pública Federal.

No âmbito da SEFIP existe uma repartição de unidades jurisdicionadas entre a 1ª, 2ª e 3ª Diretorias Técnicas conforme a distribuição constante no anexo 1. À 4ª Diretoria Técnica compete a realização de auditorias e inspeções nas referidas unidades.

6.10 Pesquisa de satisfação profissional dos servidores

A Secretaria de Recursos Humanos - SEREC realizou, em 2002, Pesquisa de Satisfação Profissional dos Servidores da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, o resultado foi divulgado pela lista SEFIP, no dia 26/02/2003.

A SEREC divulgou que a Secretaria tem 60 servidores, representando 2,94% da lotação total do TCU. A pesquisa foi respondida por 29 servidores da Unidade. Esta amostra corresponde a 48% dos servidores em exercício na SEFIP até o mês de novembro/2002 e a 4,51 % do total de respondentes da Pesquisa. O percentual geral de satisfação para essa Unidade foi 92%. A pesquisa completa encontra-se no anexo 6 deste trabalho e a Tabela 6 apresenta os itens pesquisados e os percentuais de satisfação e insatisfação.

Tabela 6
Pesquisa de Satisfação dos Servidores da SEFIP - 2002

ITENS	PERCENTUAL	
	SATISFAÇÃO	INSATISFAÇÃO
Autonomia do Servidor	93%	7%
Chefia	93%	7%
Comunicação	89%	11%
Natureza das atividades	92%	8%
Orientação para o trabalho	89%	11%
Suporte da minha unidade	94%	6%
Reconhecimento	93%	7%
Percentual Geral de Satisfação da Unidade	92%	8%

Fonte: SEREC

A Pesquisa de Satisfação Profissional do Servidor do TCU constituiu uma ferramenta que auxilia as Unidades do Tribunal na implementação de melhoria constante de suas atividades, elevando a qualidade de seus trabalhos. A equipe dirigente poderá buscar soluções para as variáveis que porventura interferem no desenvolvimento das atividades gerenciais e administrativas da Unidade.

O dirigente da unidade deve obter informações detalhadas junto ao corpo técnico, de forma motivar e envolver o grupo a encontrar meios de superar os problemas detectados que, atento aos resultados divulgados disponibilizou lista de distribuição para compartilhamento do conhecimento e experiências – Lista “SEFIP” e lista das principais decisões na página corporativa da Secretaria.

Os pontos fracos apontados pela pesquisa foram objetos de avaliação pela Secretaria e foi dado aos seus servidores para opinarem e apresentarem sugestões de melhoria.

6.11 Sistema de Liderança

Evidencia-se este sistema na SEFIP através da delegação de competência atribuída aos Diretores Técnicos pelo Titular da Secretaria nos termos do art. 6º, da Portaria - SEFIP nº 01, de 14/02/2003, constante no anexo 1.

Mensalmente são realizadas reuniões técnicas com os Diretores, o Assessor e o Chefe do Serviço de Administração. Há, também, reuniões com todos os servidores da SEFIP. Em ambos os encontros o Titular apresenta as metas a serem cumpridas e as já realizadas, transmite as etapas concluídas e em desenvolvimento do aperfeiçoamento do SISAC, incentiva sempre os diretores e servidores para que se esforcem e encontrem alternativas criativas para o cumprimento das metas acordadas, além de outros temas colocados em pauta. Os resultados das reuniões são divulgados para conhecimento dos servidores através da lista “SEFIP” no correio eletrônico, o que reforça o processo de comunicação existente no âmbito da Secretaria.

Os servidores sentem-se valorizados pelos trabalhos desenvolvidos e pela atual equipe dirigente. As reivindicações dos servidores são quase sempre atendidas. Cada servidor é responsável pelo desempenho satisfatório da SEFIP e do Tribunal. O ambiente de trabalho favorece ao aumento de produtividade e a satisfação de seus servidores, conforme comprova o resultado da pesquisa de satisfação.

A gestão da Secretaria está mais transparente, mais próxima dos Gabinetes de Ministros, do Ministério Público junto ao TCU e dos entes jurisdicionados. As informações e dados importantes para o desempenho satisfatório das atividades são encontrados com facilidade na página da SEFIP e na página do Sisac na intranet e na internet,

respectivamente, compartilhados com todos os servidores por meio da Lista “SEFIP” cadastrada no sistema de endereço eletrônico.

Através da Página Corporativa da SEFIP, Ilustração 9, o servidor encontra disponibilizado publicações, documentos, informações sobre a da Secretaria, consulta a sistemas e outros links relacionados com a respectiva área de atuação.

Ilustração 9
Página Corporativa da SEFIP



Fonte: SEFIP - Intranet

6.12 Dirigentes

A ilustração 10 apresenta, a partir de 1973 até 2004, os dirigentes que foram nomeados para liderar a Unidade Técnica que examina os atos de pessoal da Administração Pública Federal. Os dados dos dirigentes foram fornecidos pelo Serviço de Admissões e Avaliação de Desempenho da Secretaria de Recursos Humanos deste Tribunal. O dirigente

que permaneceu mais tempo no cargo de Inspetor-Geral de Controle Externo foi o Sr. Aldo Zaban que desempenhou as suas funções na então 2ª Inspeção Geral de Controle Externo.

Ilustração 10
Quadro de Dirigentes da 2ª IGCE/2ª SECEX/SEFIP

NOME/CARGO	ATOS		
	Nomeação	Exoneração	Aposentação
Margarida de Freitas S. Pinto, Inspetora. Geral de Controle Externo.	Ato 2, DOU 01/01/1973	Ato 161, DOU 20/09/1978	
Aldo Zaban, Inspetor Geral de Controle Externo	Ato 162, DOU 20/09/1978		Ato 122, DOU 01/07/1991
Paulo Pereira Teles, Inspetor Geral de Controle Externo ⁽¹⁾	Ato 125, DOU 12/07/1991	Ato 127, DOU 16/03/1995	
Mauro Moreira Barbosa, Secretário de Controle Externo	Port. 92, DOU 13/03/1995	Port. 136, DOU 10/03/1997	
Evaldo Rui Rocha, Secretário de Controle Externo	Port. 135, DOU 10/03/1997		Port. 128, DOU 18/03/1998
Gilberto Fernando da Silva, Secretário de Controle Externo	Port. 230, DOU 04/05/1998	Port. 19, DOU 25/01/2001	
Antônio Júlio Ferreira, Secretário de Fiscalização de Pessoal	Port. 27, DOU 25/01/2001		

Fonte: SAD/SEREC

⁽¹⁾ A função de Inspetor Geral de Controle Externo foi transformada na função Secretário de Controle Externo através da Resolução nº 06/93.

6.2 Evolução dos processos de trabalhos com ênfase na qualidade

Esta seção objetiva demonstrar, sucintamente, o histórico do exame dos atos, o exame, registro e as formas de análise dos atos de pessoal, os tipos de atos submetidos à apreciação do Tribunal, aspectos gerais, formas de coleta e versões do Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissão e Concessões – SISAC.

6.2.1 Histórico do exame dos atos

O exame dos processos de aposentadorias, reformas e pensões era realizado com base nas instruções previstas na Portaria 433, de 08/11/1973, editada na gestão do Ministro João Agripino, que consistia em um conjunto de recomendações sobre as matérias a serem observadas no exame das concessões submetidas ao Tribunal.

Foram aprovadas várias Portarias nº 82/1982, nº 83/1982, nº 197/1982 e nº 198/1982, que continham instruções destinadas ao exame dos processos de aposentadorias, pensões civis, pensões militares e reformas, editadas na gestão do Ministro Luciano Brandão Alves de Souza.

Em 15/12/1993, foi editada a Instrução Normativa nº 002/93, que veio aprimorar os procedimentos de apreciação dos atos de admissão e de concessões por meio de sistema informatizado. Constituiu a primeira versão do Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões - SISAC.

A supramencionada norma foi revogada pela Instrução Normativa nº 16/1997, que revolucionou a sistemática de atuação da 2ª SECEX, com enfoque na realização de auditorias nos órgãos de controle interno, introduzindo profundas modificações no Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões -SISAC.

As Portarias nº 63, de 11/11/1998 e nº 66, de 17/11/1998 aprovaram os Procedimentos de Auditorias a serem utilizados nas fiscalizações relativas à análise dos atos de aposentadoria e pensões civis na forma preconizada pela IN/TCU nº 16/1998, atualmente, pouco utilizadas, em razão de outros roteiros existentes com a mesma finalidade.

Após a mudança de estrutura no Tribunal e na atual Secretaria de Fiscalização de Pessoal -SEFIP, antiga 2ª SECEX, com o advento da Resolução nº 140/2000, houve necessidade de aprimorar ainda mais o SISAC e implementar mudanças estruturais e operacionais na SEFIP.

A Resolução nº 152 e a Instrução Normativa nº 44, ambas de 02/10/2002, estabelecem procedimentos e formas de envio para fiscalização, apreciação e registros dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões pelo Tribunal de Contas da União.

6.2.2 Exame e registro do ato

Antes da introdução do exame informatizado dos atos de concessão de reforma, aposentadoria e pensão e dos atos de admissão, os órgãos de pessoal encaminhavam ao Tribunal os processos convencionais, contendo diversos documentos relativos aos atos praticados pelas Unidades Jurisdicionadas para serem analisados e apreciados pelo Tribunal.

Após a apreciação pelo Tribunal de determinado ato, efetuava-se o respectivo registro pelo Serviço de Administração da então 2ª SECEX, em livros próprios, que estão arquivados na SEFIP. Tal registro, efetuado manualmente, consistia na utilização de um carimbo no processo contendo os dados necessários sobre o registro efetuado pelo servidor (número de folhas, volume, e data da sessão). A anotação no mencionado livro era efetuada por ordem alfabética e por assunto. As informações ali constantes referem-se ao número da ata, dia da sessão, nome do relator, recomendação, decisão e nome dos aposentados e pensionistas, conforme as cópias constantes no anexo 7.

Ressalta-se que o processo convencional, após ser apreciado e registrado pelo TCU, era devolvido ao órgão de origem para fazer as anotações pertinentes e arquivamento, prática esta que permanece até hoje, devido à falta de condições físicas da SEFIP para manter em suas dependências inúmeros processos de concessões dos diversos servidores.

Os analistas e técnicos utilizavam, também, Manuais de Legislações de Pessoal. Para cada tema, um volume diferenciado - aposentadoria, reforma e pensão civil.

A análise dos processos convencionais, pela qual era examinado apenas um ato com a documentação pertinente, foi paulatinamente sendo substituída pela análise informatizada de atos; todavia, ainda tramitam no Tribunal alguns processos convencionais ante a natureza do ato a ser analisado.

Cada processo gerado pelo SISAC contém vários atos, até o limite máximo de 100 atos por processo. As instruções são padronizadas, os atos passam por uma crítica preliminar ao exame do Analista e do Técnico de Controle Externo.

Dependendo do caso, o próprio sistema além de autuar os atos, emite as instruções padronizadas, bem como as diligências necessárias enviando para os órgãos de pessoal e controle interno.

O Analista e o Técnico de Controle Externo concentram seus esforços nos atos mais complexos, que demandam uma análise mais detalhada, notadamente, os casos passíveis de julgamento pela ilegalidade do ato de concessão ou de admissão, bem como nas realizações de auditorias via sistemas informatizados de folha de pagamento e nas auditorias de conformidades e verificações *in loco*.

Em razão das peculiaridades dos atos examinados pela SEFIP, dos avanços tecnológicos, da alteração constante da legislação de pessoal e do aprimoramento necessário do sistema em razão das diversas demandas solicitadas pelos usuários do

Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão e de Concessões - SISAC, há necessidade de efetuar continuamente alterações no sistema, a exemplo das 3 versões desenvolvidas e reguladas pelas Instruções Normativas nº 02/1993, nº 16/98 e nº 44/03, atualizando e disponibilizando o Manual do Usuário para conhecimento das mudanças e efetiva implementação.

Atualmente, o servidor examina os atos através dos diversos formulários existentes no SISAC, autua os respectivos processos, elabora a sua instrução, efetua a pesquisa das legislações e jurisprudência aplicada ao caso utilizando os recursos da informática, isso tudo, contribuiu para melhorar a qualidade do trabalho, economizou tempo e recurso, aumentado a produtividade e a efetividade do controle.

Após os procedimentos de rotina o processo convencional era remetido ao órgão de origem para arquivo e consultas eventuais.

Muitos processos geravam diligências saneadoras e eram devolvidos aos órgãos de origem para atenderem as demandas do TCU, entre os quais poucos retornavam, outros foram extraviados ou perdidos devido às mudanças ocorridas nos órgãos da Administração Pública e outros, eram encaminhados ao Tribunal anos mais tarde. Nesta época a Unidade Técnica efetuava o controle de tramitação de processos diligenciados manualmente e precariamente.

Devido à falta de controle sistematizado do fluxo de processos convencionais que eram tramitados pelo Tribunal aos órgãos de pessoal e vice-versa, no decorrer de vários anos, ocasionou no Sistema Processus um acúmulo de 12.712 registros com a situação “suspenso”. Os processos físicos não se encontravam no Tribunal, apenas o registro no sistema. Alguns processos eram oriundos de órgãos já extintos, outros sem identificação e alguns processos já estavam cadastrados no SISAC. A situação acima mencionada foi

relatada no Processo TC nº 002.187/2003-1, Representação da SEFIP, contendo proposta de alteração do “status” no Sistema Processus de “suspensão” para “arquivamento”. Em 12/03/2003, a Presidência do Tribunal autorizou a alteração dos registros no respectivo sistema.

Ante os avanços da tecnologia da informação, os procedimentos de efetuar o registro dos respectivos atos, de devolução dos processos, de controle de diligências e reiterações, de comunicações processuais são efetuados pelos vários sistemas corporativos existentes, tais como: RADAR, de controle de diligências, de gestão de processos e documentos e SISDIR. Definitivamente foram abolidos procedimentos manuais, que impossibilitam um controle mais adequado e eficiente e a extração de dados estatísticos.

A mudança na forma de trabalho enseja um processo de aprendizagem de toda a organização. Os servidores devem participar do processo ativamente, aprendendo e reciclando os conhecimentos para melhor desempenho das atribuições inerentes ao cargo.

6.2.3 Formas de análise dos atos: sistema convencional e sistema de apreciação e registro de atos de admissão e concessões - SISAC

Os atos de concessões de aposentadorias, reformas e pensões são submetidos à análise da SEFIP de duas formas: o processo convencional e o processo informatizado SISAC. As distinções entre ambos podem ser visualizadas na Ilustração 11 – Quadro de diferenças dos Sistemas Convencional e SISAC.

Nesta seção apresentam-se, ainda, tabelas contendo quantitativo de atos apreciados nos sistemas convencional e informatizado, do estoque de atos no SISAC e de atos de pessoal apreciados e força de trabalho.

Ilustração 11
Quadro de diferenças do sistema convencional e sistema de apreciação e registro de atos de
admissão e concessões - SISAC

SISTEMA CONVENCIONAL	SISTEMA SISAC
<ul style="list-style-type: none"> • cada processo diz respeito a apenas um ato; • processo contém todos os documentos relativos ao ato analisado; • toda a análise é feita manualmente, sem qualquer verificação preliminar; • não há participação do controle interno, somente do órgão de pessoal; • a instrução é feita de forma manual e sucinta; • consulta da legislação pertinente através dos manuais de concessão, reforma e pensão. 	<ul style="list-style-type: none"> • diversos atos são consolidados em um único processo; • processo contém, informações fornecidas pelos órgãos de controles interno e de pessoal; • utilização de recursos de informática na análise preliminar dos atos; • responsabilidade maior do controle interno; • os atos são enviados ao tribunal para apreciação por meio do sistema; • cruzamento dos dados com diversos sistemas externos (sisob, sisben, siape, folha de pagamento e outros).

Fonte: SEFIP

As Tabelas 7 a 14 contêm dados comparativos dos dois sistemas que permitem visualizar a gradativa mudança na alteração do processo de trabalho, do exame manual para o exame informatizado. Registra-se que os dados foram extraídos dos Relatórios de Atividades Anuais do Tribunal, exercícios de 1993 a 2000. A partir de 2001, os referidos relatórios apresentam, apenas, o quantitativo de atos informatizados apreciados, em razão da alteração da sistemática de análise dos atos submetidos ao Tribunal.

Tabela 7 – Exercício 1993
Atos Apreciados - Sistema Convencional e Informatizado

Sistema	Registro	Admissão	Aposentadoria e Reforma	Pensão Civil e Militar	Total	%
Convencional	Concedido	-	7.530	6.066	13.59	-
	Denegado	-	65	26	91	-
	Subtotal	-	7.595	6.092	13.687	73,24
Informatizado	Concedido	1.790	2.581	242	4.613	-
	Denegado	354	31	2	387	-
	Subtotal	2.144	2.612	244	5000	26,76
Total					18.687	100

Fonte: Relatório de Atividades do TCU - 1993

Tabela 8 – Exercício 1994
Atos Apreciados - Sistema Convencional e Informatizado

Sistema	Registro	Admissão	Aposentadoria e Reforma	Pensão Civil e Militar	Total	%
Convencional	Concedido	-	5.223	3.308	8.531	-
	Denegado	-	102	23	125	-
	Subtotal	-	5.325	3.331	8.656	24,5
Informatizado	Concedido	16.773	6.346	3.477	26.596	-
	Denegado	33	40	6	79	-
	Subtotal	16.806	6.386	3.483	26.675	75,5
TOTAL					35.331	100

Fonte: Relatório de Atividades do TCU – 1994

Tabela 9 – Exercício 1995
Atos Apreciados - Sistema Convencional e Informatizado

Sistema	Registro	Admissão	Aposentadoria e Reforma	Pensão Civil e Militar	Total	%
Convencional	Concedido	-	n/d	n/d	n/d	-
	Denegado	-				-
	Subtotal		1.171	1.462	2.633	9,7
Informatizado	Concedido	n/d	n/d	n/d	n/d	-
	Denegado					-
	Subtotal	14.148	6.948	3.405	24.501	90,3
TOTAL					27.134	100

Fonte: Relatório de Atividades do TCU-1995

Tabela 10 – Exercício 1996
Atos Apreciados - Sistema Convencional e Informatizado

Sistema	Registro	Admissão	Aposentadoria e Reforma	Pensão Civil e Militar	Total	%
Convencional	Concedido	-	5.422	886	6.308	-
	Denegado	-	25	1	26	-
	Subtotal		5.477	887	6.334	19,87
Informatizado	Concedido	23.251	1.656	613	25.520	-
	Denegado	5	14	3	22	-
	Subtotal	23.256	1.670	616	25.542	80,13
TOTAL					31.876	100

Fonte: Relatório de Atividades do TCU – 1996

*Tabela 11 – Exercício 1997
Atos Apreciados - Sistema Convencional e Informatizado*

Sistema	Registro	Admissão	Aposentadoria e Reforma	Pensão Civil e Militar	Total	%
Convencional	Concedido	-	2.311	570	2.881	-
	Denegado	-	50	7	57	-
	Subtotal		2.361	577	2.938	10,27
Informatizado	Concedido	19.109	5.069	1.467	25.645	-
	Denegado	4	22	1	27	-
	Subtotal	19.113	5.091	1.468	25.672	89,73
TOTAL					28.610	100

Fonte: Relatório de Atividades do TCU - 1997

*Tabela 12 – Exercício 1998
Atos Apreciados - Sistema Convencional e Informatizado*

Sistema	Registro	Admissão	Aposentadoria e Reforma	Pensão Civil e Militar	Total	%
Convencional	Concedido	-	594	348	942	-
	Denegado	-	26	7	33	-
	Subtotal		620	355	975	5,17
Informatizado	Concedido	5.207	6.351	6.251	17.809	-
	Denegado	38	40	1	79	-
	Subtotal	5.245	6.391	6.252	17.888	94,83
TOTAL					18.863	100

Fonte: Relatório de Atividades do TCU - 1998

*Tabela 13 – Exercício 1999
Atos Apreciados - Sistema Convencional e Informatizado*

Sistema	Registro	Admissão	Aposentadoria e Reforma	Pensão Civil e Militar	Total	%
Convencional	Concedido	-	945	615	1.560	-
	Denegado	-	16	10	26	-
	Subtotal		961	625	1.586	6,63
Informatizado	Concedido	20.356	1.171	808	22.335	-
	Denegado	1	9	5	15	-
	Subtotal	20.357	1.180	813	22.350	93,37
TOTAL					23.936	100

Fonte: Relatório de Atividades do TCU-1999

*Tabela 14 – Exercício 2000
Atos Apreciados - Sistema Convencional e Informatizado*

Sistema	Registro	Admissão	Aposentadoria e Reforma	Pensão Civil e Militar	Total	%
Convencional	Concedido	-	1.179	588	1.767	-
	Denegado	-	94	20	114	-
	Subtotal		1.273	608	1.881	10,8
Informatizado	Concedido	11.974	1.996	1.550	15.520	
	Denegado	5	20	4	29	
	Subtotal	11.979	2.016	1.554	15.549	89,20
TOTAL					17.430	100

Fonte: Relatório de Atividade do TCU 2000

Atos de pessoal apreciados e força de trabalho

A Tabela 15 demonstra a evolução do quantitativo de atos apreciados pelo Tribunal nos anos de 1999 a 2003 e a força de trabalho considerando apenas o número de Analistas de Controle Externo - ACE lotado na SEFIP, ressalta-se que esse dado é reduzido comparado a quantidade de atos existentes para serem analisados pela Secretaria. Existem alguns Técnicos de Controle Externo lotados na SEFIP que analisam atos de pessoal no SISAC, mas, não foram considerados nessa análise. Os dados foram extraídos das publicações da SEPLAN – TCU em números 2002 e TCU em números 2003. As informações referentes à lotação de servidores foram obtidas no Serviço de Admissões e Avaliação de Desempenho da Secretaria de Recursos Humanos do Tribunal.

Tabela 15
Atos de Pessoal Apreciados e Força de Trabalho

TIPO DE ATO/ACE	1999	2000	2001	2002	2003
Admissão	18.889	19.766	32.784	62.868	44.392
Aposentadoria e Reforma	2.833	3.648	13.698	26.101	28.897
Pensão Civil e Militar	1.711	1.778	3.422	12.884	14.056
TOTAL	23.433	25.192	49.904	101.853	87.345
ACE	n/d	34	41	43	42
ATOS/ACE⁽¹⁾	n/d	740,94	1.217,17	2.368,67	2.079,64

Fonte: TCU em números 2002 e 2003 e SEREC/SAD

(1) Atos apreciados/força de trabalho (ACE).

Estoque de atos no SISAC

A Tabela 16 indica o quantitativo de atos existente na base do aludido sistema aguardando a autuação e instrução pelos servidores lotados nas 1ª, 2ª e 3ª Divisões Técnicas, em abril de 2004. O estoque de atos a ser analisado pela SEFIP atinge o total de 131.927. É importante que a SEFIP cumpra as metas estabelecidas pelo Tribunal objetivando a celeridade e a tempestividade na apreciação dos atos de pessoal, sem prejuízo da qualidade dos serviços oferecidos pela Secretaria.

Tabela 16
Estoque atual de atos no SISAC

TIPOS DE ATOS	ESTOQUE
Admissão	48.905
Aposentadoria	54.188
Reforma	3.748
Pensão Civil	20.243
Pensão Especial (Ex-combatente)	894
Pensão Militar	3.949
Total	131.927

Fonte: SEFIP, abril de 2004

6.2.4 Tipos de atos examinados no sistema de apreciação e registro de atos de admissão e concessões - SISAC

Consta do Manual de Instrução do Usuário do Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissão e Concessões – SISAC, que está disponível na página sisac.tcu.gov.br, relação dos atos que são apreciados e registrados pelo Tribunal, atos que são cadastrados para fins de fiscalização, atos sujeitos à apreciação e a registro, mas que não devem ser encaminhados ao SISAC e atos que são dispensados do cadastro no SISAC, os quais estão identificados nesta seção.

As concessões são atos administrativos que deferem amparo ao servidor ou a seus dependentes e subdividem-se em aposentadoria, reforma e pensão.

Quando o beneficiado é o próprio servidor, desde que tenha preenchido alguns requisitos exigidos pela legislação pertinente, fará jus a aposentadoria, para os servidores civis e a reforma, para os servidores militares. Denominam-se proventos os estipêndios recebidos na aposentadoria ou na reforma. No caso do beneficiário ser um terceiro, o benefício que fará jus receber, caso preencha certos requisitos legais, denomina-se pensão, que pode ser civil e militar.

As admissões referem-se aos provimentos de cargos efetivos e empregos no serviço público. Devem ocorrer mediante concurso, nos termos do art. 37, inciso II da Constituição Federal de 1988. A partir da vigência da Carta Magna, o concurso tornou-se obrigatório para o preenchimento de qualquer cargo ou emprego e não apenas para o primeiro provimento. A ascensão funcional e a transferência de cargos foram excluídas como formas de provimento, por decisão do Supremo Tribunal Federal (Adin 231-7/RJ, DJ 13/11/92).

A alteração do fundamento legal do ato concessório diz respeito às melhorias posteriores à concessão inicial originadas na introdução de novos critérios de cálculo ou de novas bases de cálculo dos componentes do benefício ou no recebimento de novas parcelas, gratificações ou vantagens recebidas.

O Tribunal poderá determinar ao órgão de pessoal ou de controle interno que encaminhe determinado processo de admissão convencional ou concessão, para subsidiar a análise dos atos enviados pelo SISAC ou na realização de auditorias e inspeções.

Atos sujeitos à apreciação e a registro pelo TCU

- Admissão de pessoal
- Concessão de aposentadoria
- Concessão de pensão civil
- Concessão de pensão especial a ex-combatente
- Concessão de reforma
- Concessão de pensão militar
- Alteração do fundamento legal do ato concessório

Atos sujeitos à fiscalização e que devem ser cadastrados no SISAC

- Melhorias posteriores à concessão inicial que não alterem o fundamento legal
- Desligamento de servidor
- Cancelamento do desligamento
- Restabelecimento da admissão
- Cancelamento da concessão
- Restabelecimento da concessão

Atos sujeitos à apreciação e a registro, não encaminhados via SISAC, somente o processo convencional

- Cancelamento de registro de concessão (renúncia de aposentadoria)
- Em casos específicos determinados pelo Tribunal
- Concessões que, por sua natureza, não possam ser inseridas no SISAC
- Concessões de pensões graciosas
- Concessões de pensões indenizatórias

Atos sujeitos somente à fiscalização do TCU e dispensados do cadastro no SISAC

- Reclassificações extensivas aos inativos, em razão de texto legal expreso
- Revisão do tempo de serviço que não importe em alterações do fundamento legal da concessão ou decorrer de justificativa judicial

- Concessão das vantagens do art. 184 da Lei nº 1.711/52, aos que se aposentaram na vigência da Constituição de 1967 e não mas as recebem em razão do seu parágrafo 2º, art. 102.
- Concessão do abono especial previsto na Lei nº 7.333/85, aos inativados antes a sua vigência.

Atos autuados no SISAC

A Tabela 17 quantifica os atos que são encaminhados pelos órgãos de pessoal e controle interno ao Tribunal. Os dados referentes aos anos de 1992 a 2003 foram extraídos do SISAC. O número elevado de atos autuados no SISAC demonstra a relevância da análise informatizada de atos de admissão e concessão, mas, a busca contínua de novas ferramentas para operacionalizar o sistema contribuiu para o aprimorar o atendimento aos usuários, aposentados e pensionistas.

Tabela 17
Atos autuados no SISAC por ano

Ano Cadastramento	Total
1992	14143
1993	39968
1994	35583
1995	49196
1996	62084
1997	49587
1998	54413
1999	53970
2000	45561
2001	42255
2002	50331
2003	33474
Total	530.568

Fonte: SEFIP - SISAC

Fluxo de atos de pessoal

A Tabela 18 e a ilustração 12 apresentam o fluxo de entradas de atos no SISAC e de atos apreciados pelo Tribunal no período compreendido entre 1999 e 2003. A SEFIP têm

implementado esforços para aprimorar a sistemática de análise eletrônica de todos os atos de pessoal objetivando a redução dos estoques de atos e a análise tempestiva dos atos que são enviados pelos órgãos de pessoal e controle interno ao SISAC, mas o envolvimento de todos os servidores na análise dos atos é fundamental para o cumprimento da meta estipulada e a satisfação dos aposentados e pensionistas.

Tabela 18
Fluxo de atos de pessoal

Exercício	Entradas	Apreciados
1999	53.821	26.111
2000	45.448	25.192
2001	42.188	49.904
2002	50.027	101.853
2003	31.198	87.345

Fonte: SEFIP

Ilustração 12 – Fluxo de atos de Pessoal



Fonte: SEPLAN-TCU em números 2003

6.2.5 Aspectos gerais do sistema de apreciação e registro de atos de admissão e concessões - SISAC

Objetivos gerais e específicos

O SISAC tem como objetivo apoiar as unidades do TCU no desempenho da atribuição de examinar e apreciar para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e concessões, na administração federal. As funções do SISAC podem ser definidas da seguinte forma: cadastrar e registrar os dados relativos aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão; efetuar crítica com base em parâmetros previamente definidos no sistema, baseados na legislação e na jurisprudência; realizar diligência dos atos rejeitados pela crítica aos respectivos órgãos de controle interno; separar os atos incluídos no sistema por tipo e por órgão, agrupando-os na forma estabelecida no art. 5º da Resolução TCU nº 152/2002; cadastrar o resultado do exame dos atos a que se refere o § 1º do art. 6º da referida Resolução, consoante o disposto em seu art. 19.

Independentemente do exame informatizado realizado pelo SISAC, poderão ser adotados outros procedimentos de fiscalização, nos termos do art. 4º, § 6º da Resolução nº 152/2002.

Dentre vários objetivos específicos do SISAC pode-se destacar o recebimento de dados de admissão e concessões dos órgãos de controle interno e respectivas unidades jurisdicionadas, crítica de dados, formação de processos de admissão e concessões, fornecimento de informações para apoio à tomada de decisão e para a realização de auditorias, atualização da base de atos registrados, fornecimento de informações para apoio à tomada de decisão e para realização das inspeções, bem como, extração de dados estatísticos sobre atos de admissão e concessões.

Principais rotinas do SISAC

As principais rotinas do referido sistema, entre outras, consiste em cadastrar dados de admissão e desligamento de servidores, cadastrar dados de concessões e beneficiários das pensões, criticar admissão, desligamento e concessões, armazenar atos válidos e com erros, atualizar dados de admissão, desligamento e concessões, efetuar destaque e autuação de processo, consultas e relatórios, atualizar processo julgado, agrupar atos para formação de processo, efetuar manutenção de tabelas e cadastrar e habilitar usuário externo. As duas últimas rotinas são de responsabilidade da Assessoria da SEFIP, como também, o estabelecimento de regras do sistema.

Gestor do SISAC

A Assessoria da Secretaria de Fiscalização de Pessoal é responsável pela definição das regras do sistema e da manutenção das tabelas.

Clientela do SISAC

O SISAC é operado por vários usuários, dentre os quais destacam-se: órgãos federais, órgãos de controle interno, Secretaria de Fiscalização de Pessoal, Secretaria de Recursos do TCU, Gabinetes de Ministros e Auditores do TCU, Ministério Público junto ao TCU-MPTCU, aposentados e pensionistas.

Trâmite externo do ato

O Sistema está relacionado diretamente com os órgãos de pessoal e de controle interno. Os primeiros são responsáveis pelas admissões e concessões, formalizam os

processos físicos, preenchem os formulários do SISAC e os enviam para os órgãos de Controle Interno.

O Controle Interno efetua a análise do processo e emite parecer pela legalidade ou ilegalidade no campo apropriado dos diversos formulários existentes no sistema, remetendo os respectivos atos ao TCU pelo SISAC. As informações contidas nos formulários que integram o sistema devem espelhar a realidade dos processos convencionais, caso contrário, os responsáveis poderão sofrer as penalidades previstas em lei.

Trâmite interno do ato

O TCU aprecia os atos e efetua os respectivos registros, por intermédio da SEFIP.

O ato a ser apreciado tem a seguinte tramitação no âmbito do Tribunal.

- SEFIP para autuação do processo e instrução
- Ministério Público junto ao TCU para pronunciamento
- Gabinete do Ministro-Relator para relatório e voto
- Plenário e Câmaras para apreciação e acórdão
- SEFIP para registro, expedições das diversas comunicações e envio do processo ao órgão de pessoal ou controle interno
- SEFIP para arquivamento ou monitoramento
- SERUR em caso de recurso interposto contra acórdão

Exame dos atos no TCU

A função do SISAC é cadastrar e registrar informações referentes aos atos de admissão e de concessão. Os atos são criticados na Secretaria de Fiscalização de Pessoal, iniciando a fase de instrução, e separados em três segmentos: atos sem indícios de ilegalidade, atos com inconsistência de dados e atos com indícios de ilegalidades ou atos editados em substituição a atos antes julgados ilegais pelo Tribunal. Depois, são autuados os respectivos processos podendo conter até cem atos em cada um deles. São adotadas

providências para saneamento dos autos, quando for o caso, podendo ser realizadas auditorias. Em outra etapa é oferecida ao Relator a proposta de mérito.

Nos termos do art. 15 da Resolução TCU nº 152/2002, nos casos de inexistência de ilegalidades ou do saneamento destas, a Unidade Técnica submeterá o feito ao Relator com a proposta de mérito pela legalidade e registro do ato, com a interveniência do Ministério Público.

Se contiver o ato vício de ordem meramente formal, poderá ser proposta determinação para a adoção das medidas cabíveis.

Vale ressaltar que na hipótese de ato eivado de ilegalidade, desde que factível a alteração do fundamento legal, poderá ser realizada, previamente à emissão do acórdão de mérito, diligência junto ao órgão ou entidade responsável pela aposentadoria impugnada, com vistas a sanar as irregularidades presentes no ato. Trata-se, pois, de uma decisão de natureza interlocutória.

Nas situações que envolvam ilegalidade não saneada ao longo do processo, deverá ser proposta a ilegalidade do ato e a negativa de registro, podendo, ainda, ser oferecida representação com vistas à apuração das irregularidades, mediante auditoria na unidade jurisdicionada, nos termos do art. 16 do mencionado diploma.

Todos os processos de admissões e de concessões são encaminhados pela SEFIP ao MPTCU para pronunciamento. Posteriormente, os processos são remetidos aos Ministros-Relatores para exame e para inclusão em pauta de apreciação pelas Câmaras ou pelo Plenário, que poderá: considerar o ato legal e ordenar o seu registro, podendo, na hipótese de ocorrência de falha ou impropriedade meramente formal, determinar-se ao órgão ou entidade correspondente a adoção das medidas corretivas ou considerar o ato

ilegal e negar o seu registro, nos termos do art. 17, I e II, da mencionada Resolução c/c arts. 188 e 189, *caput*, do Regimento Interno do TCU.

Depois do julgamento, os processos relativos aos atos de admissão e de concessão devem ser restituídos ao competente órgão de origem, segundo disposto no art. 20 da Resolução n° 152/2002, constante no anexo 1.

Envio das informações para serem apreciadas e registradas

O art. 2° da Instrução Normativa TCU n° 044/2002 estabelece que compete à autoridade administrativa responsável por ato de admissão ou de concessão de aposentadoria, reforma e pensão submeter, por intermédio do respectivo órgão de controle interno, as informações necessárias, na forma estipulada em manual de instrução e com base na tabela de fundamentos legais do Sistema de Avaliação e Registro dos atos de Admissão e Concessões – SISAC.

Tais informações deverão ser apresentadas por meio eletrônico ou magnético ao Tribunal, no prazo de sessenta dias contados da ocorrência dos atos admissão, concessão ou alteração desta, sendo que a utilização irregular do SISAC, bem como o descumprimento injustificado dos prazos, sujeitam os responsáveis às sanções previstas na Lei n° 8.443/92, consoante estabelecem os arts. 5°, 7° e 8° da aludida Instrução Normativa, que se encontra no anexo 1.

O Tribunal de Contas tem a faculdade de acessar os sistemas de administração de pessoal dos órgãos e entidades federais, para fins de verificar a conformidade dos atos de admissão e de concessão em relação às informações constantes dos cadastros dos servidores e beneficiários, consoante disposto no art. 9° do mesmo diploma.

Importante é o papel que desempenha o órgão de controle interno, à luz do que dispõe a mencionada Instrução Normativa nº 44/2002. Cabe a ele, entre outras atribuições, emitir parecer quanto à legalidade dos atos no prazo de cento e vinte dias a contar do cadastramento dos atos, mediante o cotejamento dos dados previamente cadastrados pelo órgão de pessoal com aqueles constantes dos respectivos processos.

Atualização de Atos do SISAC

Somente a Secretaria de Fiscalização de Pessoal tem permissão para proceder à alteração do ato mediante a solicitação formal dos órgãos interessados.

Acesso aos sistemas externos

Uma das medidas adotadas pela SEFIP, visando a melhoria da qualidade no exame dos atos de pessoal e a confirmação de dados importantes que são enviados para o Tribunal pelos Órgãos da Administração Pública para apreciação, diz respeito à disponibilização dos sistemas externos DW SIAPE, SIAFI, Sistema de Óbitos - SISOB, Sistema de Benefícios - SISBEN, Cadastro Nacional de Informações Sociais de Arrecadação - CNISA e a integração do SISAC ao SIAPE.

6.2.6 Formas de coleta de dados no sistema de apreciação e registro de atos de admissão e concessões - SISAC

Os órgãos de pessoal e de controle interno enviam os atos de admissões e concessões de aposentadorias, pensões e reformas através de formulários que deverão ser preenchidos para cada tipo de ato e remetidos para o Tribunal através do SISAC sob as formas de coletas de dados constantes nas Ilustrações 13, 14 e 15.

*Ilustração 13
Coleta off-line de atos*

- Instalação na máquina do usuário (pacote completo, atualização de tabelas)
- Permite o preenchimento de ato e parecer
- Importa atos de disquetes
- Gera disquete para envio
- Sisac.tcu.gov.br (download)

Fonte: SEFIP - Intranet

*Ilustração 14
Coleta Internet*

- Utilização com navegador Internet
- Acesso controlado (perfil para gestor de Pessoal e perfil para controle interno)
- Acesso seguro
- Atualização em base temporária
- Sisac.tcu.gov.br (opção sistema Sisac)

Fonte: SEFIP - Intranet

Ilustração 15
Módulo Sisac Rede - TCU

- Utilização pela SEFIP a partir do Siga
- Acesso controlado
- Atualização em base definitiva

Fonte: SEPIP - Intranet

No anexo 9 contém esquemas do funcionamento do Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão, Aposentadoria, Reforma e Pensão, desde a diagramação de contexto até a integração com os demais sistemas existentes no TCU.

6.2.7 Versões do sistema de avaliação e registro de atos de admissão e concessões - SISAC

A necessidade de ser cumprida eficazmente a competência do Tribunal de Contas da União estabelecida no inciso III, art. 71 da Constituição Federal de 1988 ensejou, ao longo de vários anos, importantes mudanças nos métodos e procedimentos utilizados na fiscalização dos atos sujeitos a registro.

As mudanças tiveram início com a sistemática introduzida pela Resolução TCU nº 255/1991, alterada pela Instrução Normativa nº 002/1993, por sua vez revogada pela Instrução Normativa 16/1997, que passou a disciplinar a avaliação de atos concessórios, adotando-se, a partir do seu advento, uma nova metodologia capaz de promover uma maior celeridade na função de registro, conforme o anexo 9.

Recentemente, a Instrução Normativa nº 44/2002 revogou a Instrução Normativa 16/1997, aprimorando o SISAC em razão das demandas dos órgãos de pessoal e do próprio

Tribunal visando melhorar a qualidade dos serviços atribuídos à SEFIP e do atendimento dos usuários do sistema.

Ante a importância de disponibilizar aos usuários do SISAC uma ferramenta de consulta de fácil compreensão e compatível com as novas normas reguladoras de envio e acesso das informações relativas as despesas de pessoal da União e tendo em vista o cumprimento das atribuições constitucionais e infra-constitucionais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estendeu a fiscalização para todas as despesas de pessoal, foi necessária a implantação da 3ª Versão do SISAC, regulamentada pela Instrução Normativa nº 44 e Resolução nº 152, ambas de 02/10/2002.

A referida versão possibilitou as seguintes vantagens:

- rapidez na detecção dos atos ilegais;
- priorização da análise dos atos com falhas e irregularidades;
- aprimoramento da fiscalização devido a possibilidade de efetuar o cruzamento de informações oriundas de diversas bases de dados;
- disponibilização de amplo fluxo de informações para subsidiar o planejamento de auditorias e inspeções;
- integração direta com as unidades jurisdicionadas por meio dos sistemas informatizados;
- saneamento tempestivo de irregularidades, quer seja mediante realizações de diligências na fase de exame dos atos, que pela aplicação do gestor do entendimento firmado pelo Tribunal aos casos análogos por ventura existentes no órgão;
- repercussão das irregularidades constatadas no exame dos atos sujeitos a registro nas contas do administrador;
- maior disseminação do uso do SISAC;
- estreitamento das relações funcionais entre os Controles Interno e Externo;
- redução de diligências por erro ou falhas formais; e
- maior eficiência, eficácia e efetividade dos órgãos e agentes envolvidos com as atividades de gasto e de controle de pessoal.

É necessário ampliar a abrangência do sistema SISAC, de forma continuada, na medida em que deixou de ser um mero sistema de registro para tornar-se um banco de informações objetivando, através de planos de auditorias e inspeções, da integração com

outros sistema de dados de pessoal e de parcerias com outros órgãos de controle, o controle concomitante e tempestivo dos atos concessórios expedidos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

A atual sistemática de análise de atos necessita da atualização periódica do Manual do Usuário a fim de fornecer aos Analistas e Técnicos de Controle Externo, envolvidos nos procedimentos de fiscalização, bem como aos órgãos de pessoal e controle interno, usuários do SISAC, uma ferramenta de fácil utilização e entendimento a respeito da legislação, jurisprudência e orientações quanto ao correto preenchimento dos diversos formulários, no que tange às admissões e concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Elaborou-se um comparativo das três versões do SISAC destacando as suas principais características, com o objetivo de enfatizar a importância da busca e implantação permanentes de novas tecnologias aplicáveis ao controle externo, e dentro deste contexto, está inserida a 4ª Versão do SISAC que entrou em operação no mês de agosto de 2004.

Toma-se fácil para a sociedade o acompanhamento e a intervenção nas ações públicas com a existência dos atuais recursos de redes de informações eletrônicas e as bases de dados disseminadas por várias instituições. Afirma-se com segurança que a circulação eletrônica de informações é requisito para a efetividade do controle e da transparência da gestão pública. A seguir apresentam-se aspectos gerais das quatro versões do SISAC.

a) Primeira versão do SISAC

Legislação

- Resolução nº 255/91 e
- Instrução Normativa nº 02/93

Controle Interno

- Padronização de documento do ato que o órgão de pessoal encaminhavam ao controle interno e a obrigatoriedade de parecer prévio do controle interno.

Informática

- o centro de informática e processamento de dados do TCU verificava a conformidade do conjunto de dados examinado pela 4ª IGCE (ato de admissão), pela 2ª IGCE (concessão de aposentadoria e pensão civil) e pela 5ª IGCE (concessão de reforma e pensão militar) e digitava as informações recebidas.

Envio de ato informatizado

- o envio das informações essenciais relativas aos atos de admissão e de concessão, por meio informatizado, não era obrigatória.

Fiscalização

- a Secretaria de Auditoria (SAUDI) coordenava com as 2ª, 4ª e 5ª IGCEs a organização de inspeções efetuadas nos órgãos de pessoal conforme a programação regular de fiscalização.

Processo convencional

- manteve a sistemática anterior para os processos convencionais que entraram no Tribunal antes da vigência da Resolução nº 255/91.

Formulário e formas de envio do ato

- as informações eram encaminhadas em formulários de papel

Centralização

- os processos eram examinados pela Unidade Técnica competente.

b) Segunda versão do SISAC

Legislação

- Instrução Normativa nº 16/97
- Portaria – GP nº 607, de 23/12/97

Controle Interno

- valorização das parcerias entre os Controles Interno e Externo.

Integração dos Sistemas

- integração das informações contidas nos sistemas do TCU com os sistemas das unidades jurisdicionadas.

Descentralização

- descentralização dos trabalhos de análise dos atos que passaram a ser executados, também, pelas Secretarias de Controle Externo nos Estados.

Função Pedagógica

- aproximação com as unidades que expedem atos de pessoal, acarretando a diminuição de diligência.

Formulário e forma de envio de ato

- suprimidos os formulários de papel, que eram encaminhados pelos órgãos de controle interno e digitados pela Secretaria de Informática do Tribunal e criados vários formulários no SISAC: admissão, desligamento, cancelamento de desligamento, restabelecimento da admissão, aposentadoria, pensão civil, pensão especial, reforma, pensão militar e cancelamento e restabelecimento de concessão.
- os dados incluídos nos formulários eletrônicos continham mais informações do que os da versão anterior.
- informações recebidas em meio magnético.

Críticas

- acréscimo na quantidade de informações contidas nos formulários do atos possibilitou críticas no sistema mais precisas.

Forma de apresentação

- manual do usuário do SISAC-órgãos externos, 2ª versão, era composto de 5 volumes – manual do usuário, tabela de órgãos por vinculação administrativa e de controle interno, tabela de cargos, tabela de fundamentos legais, que eram impressos e distribuídos aos usuários do sistema .

c) Terceira versão do SISAC

Legislação

- Instrução Normativa nº 44/02
- Resolução nº 152/02

Autuação de atos

- identificação e autuação automática dos atos com parecer pela ilegalidade emitido pelo controle interno e com indícios de acumulação ilícita de cargos.

Exame informatizado e crítica

- exame informatizado de atos sujeitos a registro, incluindo crítica automática realizada a partir de parâmetros definidos com respaldo na legislação e jurisprudência pertinente.

Exame individualizado

- exame individualizado dos atos que contenham indícios de irregularidades.

Diligência informatizada

- realização de diligência por intermédio do Sistema SISAC com vistas a obter esclarecimentos sobre os atos de pessoal rejeitados pela crítica informatizada.

Acesso a sistemas

- acesso direto do Tribunal aos sistemas de dados cadastrais e de folha de pagamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas das entidades e dos órgãos jurisdicionados.

Responsabilização

- responsabilização do gestor pela emissão de atos ilegais ou pelo descumprimento de determinações do Tribunal relativas a esses atos.

Alcance da decisão

- obrigatoriedade do órgão de origem aplicar, a todos os casos análogos, o entendimento constante de decisão do Tribunal que negar registro ao ato de admissão ou de concessão.

Monitoramento

- realização de monitoramento do cumprimento das decisões do Tribunal pela unidade responsável pelo exame dos atos de concessão e admissão.

Forma de apresentação

- disponibilização no SISACNET das tabelas de órgãos tabela de órgãos por vinculação administrativa e de controle interno, tabela de cargos, tabela de fundamentos legais.

Informática

- disponibilização na Assessoria da SEFIP de equipe de servidores especializados na operacionalização do SISAC.
- lay-outs de arquivos para encaminhamento dos dados de cadastro funcional e folha de pagamento, para os órgãos não abrangidos pelo SIAPE (Poder Judiciário, Poder Legislativo, Órgãos Militares).

Atualização do Manual

- atribuição de competência para a SEFIP atualizar e retificar o manual de usuários do SISAC.

Formulários e anexos

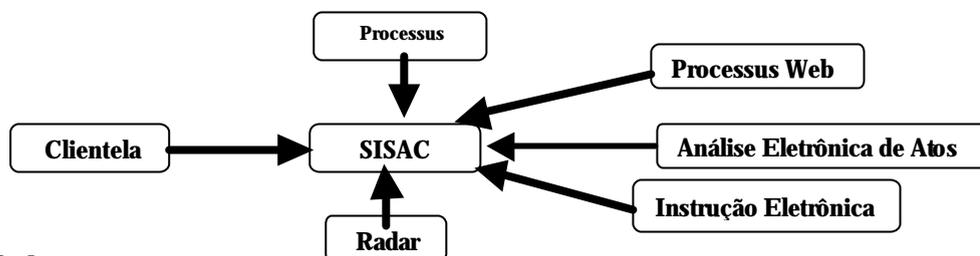
- criação de anexo sobre sentenças judiciais.
- criação de anexo para detalhamento do tempo de serviço para aposentadorias da Emenda Constitucional nº 20/1998.
- detalhamento das vantagens (fração, percentual, definição de função)
- criação de alguns campos nos formulários já existentes.
- criação de formulário para alterações que não modifiquem o fundamento legal.
- nova disposição dos formulários existentes, permitindo maior facilidade na busca de informações.
- acréscimos de maiores informações no manual sobre prazo, sanções, encaminhamento e fluxo dos dados, contados.

d) Quarta versão do SISAC – SISAC eletrônico

O SISAC eletrônico funciona nos moldes do sistema do imposto de renda da Receita Federal. A nova versão entrou em operação em agosto de 2004 e as orientações necessárias aos usuários do sistema encontram-se disponibilizadas no site do SISAC – <http://sisac.gov.br>. Os benefícios desta versão, entre outros são: padronização das instruções; economia de tempo na instrução e tramitação do processo; geração automática de instrução inicial; resguardo da informação; e geração de informações gerenciais.

A ilustração 16 apresenta esquema da versão eletrônica do SISAC indicando a integração de vários sistemas e as novas práticas que serão adotadas pela SEFIP visando agilizar a apreciação dos atos de pessoal, melhorar o desempenho de suas atribuições com qualidade e atendendo satisfatoriamente as demandas dos usuários e cidadãos.

Ilustração 16
e-SISAC



Fonte: SEFIP - Intranet

A seguir apresentam-se duas Tabelas 19 e 20 contendo os registros dos atos legais, ilegais e legais com recomendação apreciados pelo Tribunal a partir da operacionalização do SISAC e dos atos julgados e registrados por ano e por tipo de ato, desde 1992 até 2003, respectivamente.

Tabela 19
Atos legais, ilegais e legais com recomendação

ANO	ATOS		
	LEGAIS	ILEGAIS	LEGAIS COM RECOMENDAÇÃO
1992	9	n/d	n/d
1993	3593	34	1366
1994	19066	80	7486
1995	18181	76	6943
1996	29120	39	3328
1997	23397	30	4141
1998	13663	72	2649
1999	25217	15	839
2000	20560	34	828
2001	46467	205	2647
2002	95708	1042	1030
2003	76716	1133	264
TOTAL	371690	2757	31521

Fonte: SEFIP - SISAC

A Tabela 19 registra o número de atos legais, ilegais e legais com recomendação, do SISAC apreciados pelo Tribunal desde 1992 até 2003. Antes de 2001 a então 2ª SECEX analisava processos convencionais e processos informatizados do SISAC, sendo a maior ênfase no primeiro. A partir de 2001 houve um incremento no quantitativo e na qualidade de atos informatizados apreciados em razão da mudança de estrutura e no processo de trabalho na SEFIP. A diminuição de registros de atos legais com recomendação, verificado após 1997, demonstra um aumento de críticas no sistema SISAC e maior orientação aos órgãos jurisdicionados nas matérias relacionadas a pessoal.

Tabela 20
Atos julgados e registrados por ano e por tipo

Ano do Registro	TIPO DE ATO						
	Admissão	Aposentadoria	Ex-Combatente	Pensão Civil	Pensão Militar	Reforma	Total
1992	-	9	-	-	-	-	9
1993	2144	2331	-	212	32	274	4993
1994	16765	5425	894	1916	673	959	26632
1995	13996	5448	1121	1429	1138	2068	25200
1996	25875	3137	93	626	40	2716	32487
1997	19552	6366	2	1454	30	164	27568
1998	5991	2948	1877	1611	1511	2446	16384
1999	21549	1864	710	275	1244	429	26071
2002	17162	2356	280	1461	127	36	21422
2001	35236	10337	1399	1807	262	278	49319
2002	58416	14885	2652	3892	5863	12071	97779
2003	47639	19819	925	5592	2276	1861	78112
Total	264325	74925	9953	20275	13196	23302	405976

Fonte: SEFIP - SISAC

A expressiva quantidade de atos julgados e apreciados pelo Tribunal só foi possível com a utilização de recursos disponíveis no sistema, contribuindo para dar celeridade no

exame da legalidade e registro dos atos concessórios e de admissão enviados pelos órgãos de pessoal e controle interno da Administração Pública. A implantação de críticas na base do SISAC para exame dos atos é uma ferramenta que auxilia a SEFIP a manter a qualidade da análise dos respectivos atos. Os três últimos exercícios demonstram um quantitativo de atos maior comparado com os demais exercícios, o que reflete o aprimoramento do SISAC.

6.3 Oportunidades de melhorias

Esta seção contém algumas práticas que poderão ser adotadas pela SEFIP para melhorar, ainda mais, a qualidade do controle dos gastos de pessoal e decorrem de observações feitas durante a fase de pesquisa e coleta de dados para a realização deste trabalho, quais sejam:

- elaboração de roteiros práticos para exame de atos de admissão, aposentadoria, reforma e pensão, com intuito de disponibilizar uma ferramenta de trabalho de caráter pedagógico e informativo aos servidores lotados na SEFIP;
- elaboração de cartilhas contendo dados sobre a SEFIP, informações básicas do SISAC aos seus usuários, bem como perguntas formuladas pelos usuários do Sistema de Atendimento ao Cidadão e as respostas elaboradas pela Secretaria para esclarecer as dúvidas;
- elaboração de manual prático de rotina para o Serviço de Administração da SEFIP, visando documentar as principais práticas adotadas pelo referido setor;
- propor ao Instituto Serzedello Corrêa a realização de treinamentos específicos para os servidores da SEFIP na área de pessoal, com foco no Direito Administrativo, Previdenciário e Constitucional, bem como na área de informática;
- realização de reuniões técnicas entre as Divisões Técnicas para debaterem assuntos relacionados com as atribuições da SEFIP e estreitar o relacionamento entre os servidores da Secretaria;
- incentivar maior participação dos servidores na troca de conhecimento e debate técnico através da lista da SEFIP;

- incentivar a leitura e a discussão de textos técnicos da área de pessoal no âmbito da SEFIP ;
- estimular os servidores a formularem críticas, sugestões ou elogios objetivando o aprimoramento das atividades desempenhadas pela SEFIP;
- divulgar os dados estatísticos referentes a atuação da Secretaria nos canais de comunicações apropriados;
- realizar palestras nas escolas, nas faculdades e nos órgãos jurisdicionados de natureza educativa e informativa;
- efetuar parceria com a Secretaria de Macroavaliação Governamental no que tange as verificações dos valores informados nos relatórios atinentes aos limites para gastos com despesas de pessoal de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal;
- aprimorar e padronizar os critérios de apuração de dados estatísticos relativos aos atos de admissão e concessão, a fim de evitar divergências de dados existentes entre a SEFIP e a SEPLAN;
- ranking de produtividade para servidores;
- ranking de melhores órgãos;
- treinamento específico para os novos servidores lotados na SEFIP;
- realização de pesquisa qualitativa sobre a imagem da SEFIP.

6.4 Relacionamento intra-institucional

A SEFIP relaciona-se com várias Unidades Técnicas integrantes do Tribunal de Contas da União. Todavia, destacam-se algumas unidades que mantêm um contato mais próximo da Secretaria devido à natureza da matéria tratada no processo. Em seguida comenta-se sucintamente a mencionada relação intra-institucional e a ação da Secretaria de Fiscalização de Pessoal.

- ***Secretarias de Controle Externo - SECEX***

Há vários processos de Tomadas de Contas e Prestações de Contas dos órgãos e entidades jurisdicionados que tramitam no Tribunal contendo matérias relativas à área de pessoal e que são examinados e instruídos por diversas Secretarias de Controle Externo. A SEFIP, também, analisa e instrui vários processos de representações, denúncias e auditorias contendo questões de pessoal que podem afetar o mérito das contas de determinados gestores. Para tanto, cabe evidenciar como ocorre o cruzamento das informações importantes na referida área entre as Unidades Técnicas do TCU.

Recentemente, foi editada a Portaria-TCU nº 205, de 17/09/2003, estabelecendo as atribuições das unidades técnico-executivas relativamente à fiscalização de atos e despesa com pessoal, conforme consta do anexo 8. Os arts. 4º, 5º e 10 da referida norma disciplinam a questão.

O *caput* do art 4º determina que os processos de consulta, denúncia e representação sobre matéria de pessoal, independentemente da clientela a que se refira o assunto ou da unidade jurisdicionada a que se vincule o consulente, serão instruídos pela SEFIP.

O art. 5º estabelece que, no processo de denúncia ou de representação formulado contra ato de dirigente regional de órgão ou entidade sujeita à jurisdição do Tribunal, a apuração dos fatos competirá à Secretaria de Controle Externo do Estado em que se localizar a projeção regional do órgão ou entidade, salvo processos de denúncia, representação, tomada de contas especial que digam respeito a ilegalidade ou irregularidade em atos de admissão e concessão, que são competência da SEFIP.

Caso a matéria seja complexa, as SECEXs poderão, excepcionalmente, propor ao relator o encaminhamento do processo à SEFIP para instrução.

O art. 10 da mencionada norma determina que as falhas e irregularidades relativas à área de pessoal identificadas nos processos de tomada e prestação de contas, inclusive tomadas de contas especiais referentes a assuntos distintos de admissão e concessão de aposentadoria, reforma e pensão, serão analisadas pela Secretaria de Controle Externo incumbida da instrução do processo, de acordo com as normas gerais sobre distribuição de clientela e tramitação processual.

O parágrafo único do art. 10 dispõe que, ante a complexidade da matéria, a unidade responsável pela instrução poderá submeter ao relator proposta de constituição de processo apartado a ser remetido à SEFIP, com proposta de sobrestamento do julgamento das contas até a conclusão do processo.

- ***Secretaria-Geral de Administração - SEGEDAM***

A SEFIP analisa os atos de admissões e concessões dos servidores do Tribunal que são constituídos na SEGEDAM, bem como alguns processos administrativos quando são submetidos à sua apreciação.

- ***Consultoria Jurídica - CONJUR***

A Consultoria Jurídica presta as informações necessárias aos órgãos públicos de defesa da União e aos Tribunais do Poder Judiciário quando servidores, aposentados ou pensionistas ingressam na justiça contra acórdãos do Tribunal e as vezes a SEFIP subsidia a CONJUR fornecendo esclarecimentos quanto a decisão recorrida.

- ***Secretaria de Recursos - SERUR***

A Secretaria de Recursos analisa os recursos que são interpostos contra os acórdãos do Tribunal previstos em sua Lei Orgânica e no Regimento Interno. No caso de atos de pessoal, o recurso cabível é o Pedido de Reexame. A SEFIP, quando recebe recurso dessa natureza, solicita ao órgão de origem o respectivo processo com a finalidade de juntar o recurso aos autos. Posteriormente, encaminha o processo à SERUR para exame.

- ***Secretaria de Macroavaliação Governamental – SEMAG***

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um marco na Administração Pública, pois impõe limites à atuação dos administradores e valoriza o papel do Estado, atribuindo-lhe mais capacidade de sustentação a partir da proibição do endividamento pelos entes da federação e do aprimoramento do gerenciamento dos recursos públicos. O Estado deve equilibrar os seus gastos de acordo com os recursos recebidos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal delinea deveres de planejamento, de gestão eficiente, de aplicação de recursos públicos e pagamentos, ressaltando o controle como função do administrador público e dos órgãos de controle interno e externo. Fortalece a cidadania e seus órgãos de associação e expressão, sem descuidar dos deveres de publicidade, eficiência e transparência que devem subsistir independentemente da provocação do controle social (Jacoby, 2001, p. 32).

O renomado autor pondera que, apesar das limitações e rigidez no controle dos gastos públicos, não afasta de vez com as ilegalidades e irregularidades no processo decisório administrativo no que tange a questão. Contudo, prossegue o mestre, enfatizando que a adequação administrativa a ser processada; a imposição de controles e sanções; a

maior visibilidade dos atos orçamentários na gestão fiscal contribuirão, é certo, para um fortalecimento da dimensão ética na administração financeira dos entes políticos, sintetizado na meta de melhoria do poder de gasto e na máxima de que não se deve gastar mais do que se arrecada (Jacoby, 2001, p. 32).

O fortalecimento do controle da gestão fiscal será o resultado esperado de uma concepção mais exata de um sistema de custos (arts. 4º, I e; 32, § 1º; e 50, § 3º); do fortalecimento das leis orçamentárias; de mecanismos de aferição, limitação e recondução da despesa e da dívida pública (arts. 18 a 31); de critérios mais rígidos quanto ao crédito e ao endividamento (arts. 33 ao 47); e dos instrumentos de transparência, controle e fiscalização, constantes do bloco dos arts. 48 a 58, operando-se a distinção entre o controle orçamentário (arts. 52 a 53) e o controle de gestão (arts. 54 a 55), este, seguramente, o maior desafio da LRF, em face do que o art. 74 da Carta Magna. (Jacoby, 2001, pg.41).

Para subsidiar as mencionadas determinações, pode se contar com as atribuições ampliadas do Tribunal de Contas e do Ministério Público, nos termos do art. 59 da LRF, com os meios de divulgação, informação da sociedade e discussão a respeito da Lei Complementar de modo a possibilitar um aumento na fiscalização pelo cidadão.

A LRF criou um novo instrumento de controle - o ato administrativo de alerta, é um ato de verificação, e foi previsto na Lei para certas condutas que, pela sua complexidade, requerem maior nível de apuração dos fatos, não estando sempre acessível sua verificação, podem demandar complicados cálculos (Jacoby, 2002, p. 147).

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece cinco hipóteses, para as quais definiu a obrigatoriedade do alerta à autoridade administrativa que pratica o ato. Destaca-se, nesta

oportunidade, apenas o quinto motivo para a expedição do alerta de que trata a lei complementar em comento, que se refere a ocorrência de “fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária” (Jacoby, 2002, p. 147).

Embora exista recomendação para que os órgãos públicos utilizem estrutura de custos de programa, desde a edição da Lei nº 4.320/64, por ser uma prática pouco utilizada no País, a LRF estabeleceu que a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. A aplicação desse alerta fica na dependência da existência de uma estrutura de custos, que, normalmente, é do conhecimento que não existe na Administração Pública. Nesse contexto, os Tribunais de Contas têm recomendado a sustação de atos, ante a não observância dos princípios da legitimidade e economicidade (Jacoby, 2002, p. 158).

Em face do novo enfoque da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Tribunais de Contas tiveram que reforçar o direito-dever de recomendar que os órgãos jurisdicionados institua m uma estrutura de custos, não só em razão dos arts. 4º, inciso I, alínea e, e 50, § 3º, como de diversos outros dispositivos. Referida competência deve ser exercida pelo Tribunal de Contas quando da remessa do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias ao Poder Legislativo, desde então, deve ser cobrado o sistema de custos (Jacoby, 2002).

A todos os programas deveriam ser agregados modelos de custo-benefício ou custo-efetividade, afim de que se pudesse quantificar o resultado dos recursos empregados, dando ensejo para que o Tribunal de Contas possa sobrestar a execução de programas, no caso de não estarem acompanhados da estrutura de custos ou de custo-efetividade ou custo-

benefício, tais providências podem modificar a ação governamental e os respectivos resultados, proporcionando atendimento de qualidade aos cidadãos (Jacoby, 2002, p.159).

Os Poderes e órgãos podem adotar algumas medidas, objetivando o estabelecimento de maior transparência e controle dos gastos públicos com pessoal como a desejada moralização da Administração Pública, merecendo destacar: auditoria na folha de pagamento, unificação das folhas de pagamento; exame do fundamento legal das parcelas de remuneração; exame da validade das decisões judiciais; identificação de extensão administrativa de decisões judiciais; controle da acumulação de cargos públicos; e recadastramento de ativos, aposentados e pensionistas (Quintiere, 2002, p. 63).

Destaca-se que a SEFIP no desempenho de suas atribuições pertinentes a realização de auditoria e no exame de ato de admissão e de concessão têm adotado algumas medidas acima mencionadas e, continuamente, procura aprimorar e diversificar as práticas para controlar os gastos com pessoal com ênfase na qualidade.

Uma das competências da SEFIP previstas no inciso VI, art. 7º da Portaria 205/2003, constante no anexo 8, é prestar o apoio necessário à Secretaria de Macroavaliação Governamental, relativamente às demandas da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF.

Registre-se que há previsão normativa da integração das referidas unidades no que diz respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, todavia, do que restou apurado nas pesquisas realizadas para a consecução deste trabalho, constata-se que, ainda, não foram implementadas ações conjuntas objetivando atender plenamente às demandas da LRF, quer pela falta de estrutura ou quer pela falta de iniciativa de ambas as partes.

Em face da repercussão dos efeitos da LRF na Administração Pública Federal, notadamente, no que diz respeito aos gastos com pessoal, há necessidade de estabelecer parceria entre a SEFIP e a SEMAG com o intuito de implementar ações no sentido de efetuar a verificação do cálculo dos limites de pessoal, fiscalizar as medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite nos termos estabelecidos pelos arts. 22 e 23 da Lei Complementar nº 101/2000, entre outras medidas necessárias para atender os ditames estabelecidos na mencionada legislação.

6.5 Monitoramento das decisões do Tribunal

A fiscalização é a forma de atuação pela qual são alocados recursos materiais e humanos objetivando a avaliação da gestão dos recursos públicos. O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União estabelece a existência de cinco instrumentos através dos quais se realiza a fiscalização: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento.

O levantamento é o instrumento disponível para conhecer a organização, o sistema, projeto, programa ou atividade governamental quanto aos aspectos contábeis, orçamentários, operacionais, patrimoniais e financeiros, avaliar a viabilidade da realização das fiscalizações e identificar objetos e instrumentos de fiscalização.

A auditoria é o instrumento de que se vale o Tribunal para verificar *in loco* se os recursos públicos estão sendo aplicados de forma legal e legítima, podendo avaliar o desempenho da gestão, ultrapassando, dessa forma, os aspectos da legalidade. Podem ser realizadas auditorias quanto ao objeto a ser verificado (ambiental, sistemas, contábil e

peçoal, etc.) e quanto à natureza da análise feita sobre o objeto auditado (auditoria de conformidade e de natureza operacional).

A inspeção destina-se a obter informações e esclarecer dúvidas. É utilizada, também, para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações.

O acompanhamento destina-se a monitorar e a avaliar a gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado. O acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas provenientes.

O monitoramento permite que as unidades técnicas do Tribunal acompanhem os resultados das deliberações através da utilização e o preenchimento de informações básicas nos módulos de cumprimento das deliberações e de comunicações processuais do Sistema RADAR. O primeiro módulo permite o acompanhamento das deliberações pecuniárias e não-pecuniárias, através do registro das observações realizadas pelas Unidades Técnicas acerca dos efeitos gerados pelas determinações emanadas do Tribunal e o segundo, foi concebido como uma ferramenta para facilitar aos usuários o encaminhamento de comunicações no âmbito dos processos de Controle Externo, todavia, ainda não foi implementado.

No âmbito da SEFIP esse controle é realizado pelo modo convencional. Após o Tribunal determinar à Secretaria o acompanhamento ou a verificação de certo procedimento em um órgão, o Serviço de Administração procede a expedição do respectivo ofício e após o órgão de pessoal ou controle interno encaminhar os esclarecimentos, o respectivo processo é tramitado par a unidade técnica competente para o devido exame.

Ainda não temos dados estatísticos relativos ao monitoramento. Para uma melhor avaliação do resultado finalístico do controle externo é necessária a implementação dessa ferramenta no sistema RADAR com o objetivo de agilizar o trâmite das comunicações processuais e cientificar os interessados das decisões do Tribunal no devido tempo, evitando, assim, prejuízos irreparáveis aos usuários.

A Portaria nº 205/2003, em seu art. 3º, inciso VII, relaciona como atribuição da SEFIP, entre outras, proceder o monitoramento das determinações efetuadas pelo Tribunal, que estabelecem, no caso do ato ser considerado ilegal, a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, para que o órgão ou entidade de origem adote as medidas saneadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado, bem como comunique ao Tribunal no mesmo prazo as medidas adotadas, sob pena de solidariedade da autoridade administrativa na obrigação de ressarcimento das quantias pagas após essa data, sem prejuízo das sanções previstas na Lei nº 8.443/92 e a fixação de prazo para que o órgão ou entidade de origem aplique a todos os casos análogos existentes em seu quadro de pessoal o entendimento contido na decisão, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa e de aplicação das sanções previstas na Lei.

7. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

O objetivo geral desta monografia foi analisar o desenvolvimento de práticas adotadas pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal - SEFIP para controle de gastos de pessoal, revelando procedimentos aplicados ou desejáveis que demonstrem a percepção dos agentes envolvidos para a necessidade da introdução do parâmetro qualitativo no processo. Especificamente, a pesquisa possibilitou verificar se as medidas de gestão adotadas pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal permitiram maior eficácia no controle dos gastos de pessoal, identificar os principais procedimentos de gestão adotados pela SEFIP e as oportunidades de melhorias que poderão ser adotadas pela Unidade Técnica para modernizar ainda mais os processos de trabalho.

Verificou-se que a literatura sobre qualidade, notadamente a norte-americana, é numerosa. Todavia, no Brasil, não foram encontrados estudos referentes ao programa de qualidade aplicado à gestão do controle de gastos com pessoal. Nada obstante, há muitos relatos quanto à evolução, à origem e aos princípios do gerenciamento pela qualidade e notáveis exemplos de aplicação, em pontos isolados. Desse modo, se em nosso país falta a densidade doutrinária, sobejam boas iniciativas e a intenção da difusão. O exame da bibliografia recente sobre qualidade no Brasil leva à conclusão de que a matéria constitui um vasto campo de pesquisa a ser investigado.

Considerando o objetivo geral desta monografia pode-se afirmar que as mudanças implementadas no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Pessoal por força da Resolução TCU nº 140/2000 e a observância dos princípios básicos do Programa de Qualidade do TCU, possibilitaram um importante aprendizado para a SEFIP e seus servidores, com destaque para a descoberta das potencialidades da Secretaria em alterar significativamente

as rotinas nos processos de trabalho, a mudança do perfil da Secretaria com a utilização da informática, as reflexões a respeito da adequação dos servidores à nova sistemática de trabalho a partir do SISAC, o estabelecimento de referencial e objetivos estratégicos, o cumprimento das metas estabelecidas no plano diretor, a utilização de indicadores para mensurar as medidas implementadas, a possibilidade de formar parcerias junto aos usuários do sistema, Ministério Público e Gabinetes dos Ministros-Relatores, o treinamento voltado para a especialização da SEFIP, à motivação dos servidores participarem do alcance das metas da Unidade Técnica, o aumento da gratificação de desempenho em decorrência do cumprimento da meta estabelecida, a valorização do servidor, à participação do corpo instrutivo em reuniões técnicas e a aproximação do servidor com os dirigentes da Secretaria.

Uma das medidas de gestão adotada pela SEFIP, em consonância com a orientação do TCU, que resultou maior eficácia no controle dos gastos de pessoal foi à implementação do projeto de apreciação automatizada de atos de admissões, aposentadorias, reformas e pensões, na medida em que possibilitou a realização do exame automatizado dos atos de pessoal, reduziu o estoque de processos convencionais e de processos SISAC, implementou o procedimento de análise padronizada, o agrupamento de processos similares para instrução conjunta, a análise semi-informatizada dos atos e a diligência informatizada.

Dentro desse contexto, ressalta-se que o referido projeto contribuiu para a redução significativa do estoque de atos na base do SISAC, que em 2001 totalizava 400 mil atos em estoque, e ficou reduzido a 130 mil atos em 2004, no período aproximado de 3 anos.

O total de atos analisados pela SEFIP, em 2001, totalizava cerca de 20 mil atos, com a ampliação da sistemática da análise informatizada de processos, em 2003, a Secretaria atingiu o montante de 83 mil atos.

Além das melhorias na qualidade do exame automatizado dos atos de pessoal, uma prática de gestão adotada pela Secretaria que propiciou um canal de comunicação entre a SEFIP e os usuários do sistema foi a disponibilização do serviço de atendimento ao cliente do SISAC - SAC SISAC, que atendeu, no período de 2001 até abril de 2004, 1.912 solicitações.

Destaca-se, ainda, que as duas últimas versões do SISAC demonstram o compromisso da Secretaria em orientar-se pelos objetivos estratégicos possibilitando cumprir sua missão e alcançar a sua visão de futuro, como unidade de excelência na fiscalização e exame dos atos admissão, aposentadorias, reforma, pensões civis e militares, tornando o Tribunal referência no controle do gasto público com pessoal.

Outra prática de gestão que merece enfoque é a divulgação das atividades e dos resultados da Secretaria de Fiscalização de Pessoal na Intranet e na Internet, permitindo maior interação com as demais unidades do Tribunal e com os diversos usuários do sistema.

As medidas implementadas na gestão da SEFIP foram aceitas satisfatoriamente pelos seus servidores, haja vista o resultado da pesquisa de satisfação profissional dos servidores realizada pela Secretaria de Recursos Humanos do TCU em 2002, cujo percentual geral de satisfação para a unidade alcançou 92%.

Ressalta-se, ainda, como prática de gestão adotada pela SEFIP para controlar os gastos de pessoal que, em agosto de 2004, foi cumprida a meta institucional de analisar

45.000 atos, sendo 42.000 atos legais e 3.000 atos ilegais, prevista para dezembro de 2004. Atualmente, no âmbito da SEFIP a meta primordial determinada pelo seu gestor consiste na análise dos atos que foram disponibilizados no SISAC, referentes ao período de 1992 a 1998, e a médio prazo, um dos objetivos, é apreciar os atos de forma tempestiva, tão logo ingressem na base do sistema.

Alguns resultados desta pesquisa podem constituir-se em pontos de reflexão para os interessados na matéria. A exemplo da necessidade de serem aprimorados os critérios de coleta de dados estatísticos atinentes ao quantitativo de atos de pessoal registrado no SISAC, evitando as divergências de informações entre as Unidades Técnicas competentes pela divulgação desses dados, do treinamento dos servidores da Secretaria de Fiscalização de Pessoal objetivando a superação de deficiências técnicas e a atualização de conhecimentos devido a quantidade de legislação e doutrina que existe sobre a matéria e aos avanços tecnológicos na informática, que constitui a base dos trabalhos desenvolvidos pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal. Faz-se necessário, ainda, haver maior divulgação dos resultados alcançados pela Secretaria para a sociedade e a promoção de mais encontros técnicos com a clientela jurisdicionada a fim de fortalecer a função pedagógica do Tribunal de Contas da União.

Diante dos resultados deste trabalho e considerando sua delimitação, uma proposta de agenda de pesquisa para o controle dos gastos de pessoal da União deveria abordar os seguintes aspectos:

- analisar se os valores informados nos relatórios de gestão fiscal no que se refere aos gastos de pessoal de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal espelham a realidade;

- analisar a utilização dos resultados das avaliações externas e internas no processo de tomada de decisão;
- verificar se os órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário estão observando os limites de gastos de pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; e
- efetuar auditorias em parcerias com a Secretaria de Macroavaliação Governamental com o intuito de fornecer subsídios para a elaboração do Parecer Prévio das Contas do Governo.

Ao concluir esta monografia, cabe ressaltar que é indispensável a participação ativa da sociedade no processo de tomada de decisão e na determinação dos rumos da gestão governamental e o cidadão, mais consciente do papel que desempenha na sociedade, tem exigido a realização de efetiva fiscalização quanto a regular utilização dos recursos públicos. O Tribunal, sensível a necessidade dessa importante participação, deve desenvolver-se e aparelhar-se para atender às expectativas da cidadania.

A atuação do Tribunal vai além dos dispositivos legais específicos, para buscar novas ferramentas e adotar práticas gerenciais que garantam qualidade em suas atividades de fiscalização e controle dos gastos de pessoal, agindo de forma preventiva e educativa, na medida em que busca o diálogo público com os entes jurisdicionados, esclarece as dúvidas dos usuários através da página do SISAC, e promove encontros técnicos para discussão de temas relevantes.

Ações como essas desenvolvem-se no sentido de melhorar a utilização dos recursos públicos, de evitar as fraudes e irregularidades que ocasionam prejuízos ao erário.

Às vezes, ocorrem atos ilegais por desconhecimento da legislação pertinente e dos procedimentos que devem ser adotados em cada caso.

O TCU está em contínuo processo de modernização do seu sistema de controle de gastos públicos, informatizando os serviços e colocando ao alcance do cidadão contribuinte as prestações de contas da União. Por meio da internet permite-se conhecer a transparência da Corte de Contas do Brasil e por intermédio de uma administração transparente e um controle eficaz dos gastos públicos é que se alcançará o pleno desenvolvimento.

O Tribunal de Contas deve-se empenhar, de forma constante, na efetivação do controle através de realização de auditorias que acompanhem o processo de modernização administrativa, com a elaboração de novos instrumentos e técnicas, com a implementação e o aperfeiçoamento das técnicas de auditoria e com o desenvolvimento e integração de sistemas informatizados que contribuam para a eficácia do controle.

O trabalho desenvolvido pelo TCU é importante para o controle dos gastos públicos e continuamente têm aprimorado e modernizado a sua atuação, conforme demonstram os dados contidos nos seus relatórios de atividades anuais de 1995 e seguintes, que dentro da nova concepção de controle, instituiu programa de avaliação de políticas públicas, introduziu o plano estratégico, criou o Instituto Serzedello Corrêa, modificou a sua estrutura organizacional, aderiu ao programa de qualidade do serviço público e implementou metas e avaliação de resultados da gestão permitindo um controle eficaz dos gastos públicos.

O Tribunal, atento às tendências do controle externo, racionalizou o seu funcionamento, e encontra-se em processo contínuo de modernização das técnicas de fiscalização, compatíveis com as formas de controle exigidas pelas novas demandas e

expectativas sociais, a exemplo da criação da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, das práticas de gestão adotadas pela equipe dirigente e servidores, dos resultados alcançados, e das mudanças nos processos de trabalhos com ênfase nos princípios e nas estratégias do Programa de Qualidade do Tribunal de Contas da União.

REFERÊNCIAS

1. ALECIAN, Serge, FOUCHER, Dominique. *Guia de gerenciamento no setor público*, Rio de Janeiro, Brasília : Revan, ENAP, 2001.
2. BUGARIN, Bento José. Controle das Finanças Públicas: uma visão geral. TCU. *Revista do TCU*, 25 n. 59 p. 11-24, jan./mar. 1994.
3. Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil* : texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n°s 1/92 a 42/2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n°s 1 a 6/94. Brasília : Senado Federal, 2004.
4. BRASIL. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (1992). *Tribunal de Contas da União na Constituição da República Federativa do Brasil* : lei orgânica : regimento interno. --9. ed. --Brasília : Tribunal de Contas da União, 2003. *BTCU Especial* 08, de 4. fev.2002.
5. BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). *Lei de Responsabilidade Fiscal : lei complementar n° 101, de 4 de maio de 2000*. --Brasília : Câmara dos Deputados, 2003.
6. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Gestão do Programa Qualidade no Serviço Público*. Brasília : MP, 2000.
7. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Prêmio Nacional da Gestão Pública. *Instrumento para avaliação da gestão pública* : Programa da Qualidade no Serviço Público-PQSP. Brasília : MP, 2003.
8. BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*. Brasília : Presidência da República, 1995.

9. BRASIL. Portaria nº 01, de 14 de fevereiro de 2003. Dispõe sobre a organização das competências e atividades da Secretaria de Fiscalização de Pessoal. *BTCU* nº 7, 24 fev. 2003.
10. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Conhecendo o tribunal* : gabinete da presidência. 2ª edição, Brasília : TCU, 2002 .
11. _____. *Instrução Normativa TCU nº 44, de 02 de outubro de 2002*. Dispõe sobre o envio e acesso a informações necessárias a apreciação e registro, pelo Tribunal de Contas da União, de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão. *Diário Oficial da União* 14 out. 2002.
12. _____. *Manual do usuário do sistema de apreciação e registro dos atos de admissão, reforma, aposentadoria e pensão - SISAC*. Brasília : TCU, 2002.
13. _____. *Plano estratégico do Tribunal de Contas da União: 2003 a 2007*. Brasília : TCU, 2003.
14. _____. Portaria nº 266, de 08 de dezembro de 2003, estabelece o Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2004. *BTCU* 49/2003.
15. _____. *Relatório anual das atividades do TCU* : exercícios de 1986/1987 a 2003. Brasília : TCU, 2003.
16. _____. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República* : exercício 2002. Brasília : TCU, 2003. (Ubiratan Aguiar, Ministro-Relator).
17. _____. *Relatório de pesquisa do grupo tendências e pesquisas do controle*. Brasília : TCU, 2000.
18. _____. Resolução nº 152, de 02 de outubro de 2002. Dispõe sobre procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União. *Diário Oficial da União* 14 out. 2002

19. _____. Resolução nº 155, de 04 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. *Diário Oficial da União* 09 dez.
20. _____. Resolução nº 140, de 13 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a estrutura e competências das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. *Diário Oficial da União* 20 dez. 2000.
21. CAMPELO, Valmir; FERRAZ, Sérgio; CASTRO, Flávio Régis Xavier Moura; NETO, Diogo de Figueiredo Moreira; SOUSA, Alfredo José. *O novo Tribunal de Contas : órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte : Fórum, 2003.
22. CASTRO, Domingos Poubel. *Relatório de Gestão da Secretaria Federal de Controle*. Brasília : Ministério da Fazenda. 1995.
23. CARR, David K., LITTMAN, Ian D. *Excelência nos serviços públicos : gerência da qualidade total na década de 1990*. Rio de Janeiro : Qualitymark, 1992.
24. CLARK JR., L. Altyn. *Development, application and evaluation of an organizational performance measurement system*. Blacksburg : Industrial & Systems Engineering Departament. Virginia Polytechnic Institute and State University, 1995. (PhD's Thesis.)
25. COHEN, Steven. *Total quality management in government : a practical guide for the real word*. San Francisco, California : Jossey-BASSPublishers, 1993.
26. DEMING, W. Edwards. *Qualidade: a revolução da administração*. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990.
27. DRUCKER, Peter. *Desafios gerenciais para o século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1999.
28. _____. *Sociedade pós-capitalista*. 6. ed. São Paulo: Pioneira, 1997.
29. FERLIE, Ewan; ASHBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. *A nova Administração Pública em ação*. Brasília: UNB/ENAP, 1999.

30. FEIGENBAUM, Armand V. *Controle da qualidade total*. 40. ed. São Paulo : Makron Books, 1994. v.1.
31. HACKMAN, J.R., WAGEMAN, R. Total quality management: empirical, conceptual, and practical issues. *Administrative Science Quarterly*, v.40, p. 309, 1995.
32. JURAN, J.M. Why quality initiatives fail. *Journal of Business Strategy*. v. 14, n.4, 1993.
33. _____. *A qualidade desde o projeto : novos passos para o planejamento da qualidade em produtos e serviços*. 3.ed. São Paulo: Pioneira, 1997.
34. KAPLAN, Robert S., NORTON, David P. *Using the balanced scorecard as a strategic system*. Boston : Harvard Business Review, p. 75-85, jan./fev. 1996
35. KOEHLER, Jerry W., PANKOWSKI, Joseph M. *Quality Government: designing, developing and implementing TQM*. Flórida : St.Lucie Press, 1996.
36. MACRUZ, João Carlos; JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes; QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Responsabilidade Fiscal*, Rio de Janeiro : América Jurídica, 2002.
37. MALUF, Sahid. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª ed. São Paulo : Sugestões Literárias, 1970. v. 2.
38. MANGIONE, Thomas W. *Mail survey: improving the quality*. California : SAGE Publications, 1995.
39. MATTOS, Waldemar. *História do Tribunal de Contas do Estado da Bahia*. Salvador, TCEBA, 1985.
40. MEUDAUAR, Odete. *O Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

41. MOTTA, Carlos Pinto Coelho, JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes. *Responsabilidade Fiscal* : Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000. 2.ed. Belo Horizonte : Del Rey, 2001.
42. PACHECO, Cláudio. *Tratado das Constituições Brasileiras*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965. v. 6.
43. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania* : a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional 34. ed. Brasília : ENAP, 1998.
44. SILVA, Artur Adolfo Cotias. O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: Evolução Histórica e Política e Administrativa (1890-1998) *In*: Prêmio Serzedello Corrêa :1998 : Monografias Vencedoras. Brasília : TCU, 1999.
45. TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados* : quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro, Brasília : Revan, ENAP, 2001.
46. WOLLNWE, G.E. The law of producing quality. *Quality Progress*, p. 35-40, Jan. 1992.

SITES VISITADOS

1. Intranet – Instituto Serzedello Corrêa – Tribunal de Contas da União.
2. Intranet- Secretaria de Planejamento e Gestão do Tribunal de Contas da União, Programa de Qualidade do TCU.
3. Intranet – Secretaria de Fiscalização de Pessoal do Tribunal de Contas da União.
4. Tribunal de Contas da União – www.tcu.gov.br

ANEXOS

Anexo 1 – Legislação da estrutura do TCU, SEFIP e SISAC

Anexo 2 – Plano diretor da SEFIP - 2004

Anexo 3 – Legislação da sistemática de quantificação e registro dos benefícios das ações de controle externo.

Anexo 4 – Legislação sobre critérios para cálculo e registro do volume de recursos fiscalizados nos processos de fiscalizações.

Anexo 5 – Meta da SEFIP-2004

Anexo 6 – Pesquisa de satisfação do servidor

Anexo 7 – Modelos de registros de atos

Anexo 8 - Legislação das atribuições das unidades técnicas-executivas relativamente à fiscalização de atos e despesas com pessoal

Anexo 9 – Legislação e esquemas do SISAC

Anexo 10 – Legislação sobre a constituição e gestão de projetos no âmbito da Secretaria do Tribunal