

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

**<http://bd.camara.gov.br>**

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

**INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA (ISC)  
DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO (CEFOR)  
DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD)  
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO (SFC)  
DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)  
ESCOLA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (EAGU)**

**Maristela Paiva**

**IMPACTOS DA GESTÃO ESTRATÉGICA NO TRABALHO DA SECRETARIA DE  
CONTROLE INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**Brasília - DF**

**2009**

**Maristela Paiva**

**IMPACTOS DA GESTÃO ESTRATÉGICA NO TRABALHO DA SECRETARIA DE  
CONTROLE INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor) como parte da avaliação do Curso de Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental.

Orientador: Romilson Rodrigues Pereira, *M.Sc.*

**Brasília - DF**

**2009**

### Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo nas páginas da Câmara dos Deputados, do Tribunal de Contas da União, da Controladoria-Geral da União e da Advocacia Geral da União na *internet* e a reprodução, total ou parcial, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Paiva, Maristela.

Impactos da gestão estratégica no trabalho da Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados [manuscrito] / Maristela Paiva. -- 2009.  
58 f.

Orientador: Romilson Rodrigues Pereira.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Escola da AGU, da Advocacia-Geral da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Curso de Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental, 2009.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Secretaria de Controle Interno.  
2. Controle interno, Brasil. 3. Planejamento estratégico, Brasil. I. Título.

CDU 336.126.5(81)

**Impactos da Gestão Estratégica no trabalho da Secretaria de Controle Interno da  
Câmara dos Deputados**

Monografia – Curso de Especialização em  
Auditoria Interna e Controle Governamental – 2º  
semestre de 2009.

Aluna: Maristela Paiva.

Banca Examinadora:

---

Romilson Rodrigues Pereira, *M.Sc.* - orientador

---

Cássia Regina Ossipe Martins Botelho - examinadora

Brasília, 15 de dezembro de 2009.

Agradeço a meu marido, Prado, pelo apoio e encorajamento constantes na pesquisa, e à Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados pela oportunidade de fazer parte dessa primeira turma de especialistas em Auditoria Interna e Controle Governamental.

## RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de discutir as mudanças ocorridas na administração pública e seus impactos na atuação da Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados (Secin). As mudanças identificadas referem-se à modernização da gestão pública, especialmente na última década, com a adoção de modelos gerenciais importados da iniciativa privada. Incluem boas práticas de governança e gestão estratégica. A análise da bibliografia sobre o assunto permite concluir que a modernização da administração pública no Brasil ocorre na esteira de um movimento presente no mundo todo. Ao passar para uma análise mais específica da situação atual da gestão da Câmara dos Deputados, demonstra-se como vem ocorrendo o processo de planejamento e a implantação da gestão estratégica na Casa. Em função dessa modernização na gestão pública, identifica-se uma mudança na postura do Tribunal de Contas da União (TCU), em seu papel de órgão de controle externo, ao buscar modelos para a avaliação do desempenho da gestão, e não apenas da sua conformidade. Nessa busca, o TCU vem demandando os órgãos e entidades, entre eles a Câmara, por informações que permitam realizar essa avaliação. Para discutir o reflexo de todas essas inovações na atuação da Secin, é feita uma breve descrição sobre seu funcionamento e organização. Ao abordar seu papel na avaliação da gestão, identifica-se o atual momento como propício para a implantação de mudanças nas suas rotinas de trabalho, com a adoção de uma auditoria que avalie a gestão da Câmara de forma abrangente, incluindo uma análise do planejamento estratégico e dos resultados obtidos. A pesquisa das diferentes abordagens dadas pelos autores e pelos órgãos de controle para a auditoria de gestão demonstra não haver um consenso na utilização e definição do termo. Por fim, é elaborado um modelo de auditoria que aborda a verificação dos elementos essenciais do planejamento e da gestão estratégica da Câmara, com a proposição de que seja incluído pela Secin no rol das auditorias a serem realizadas para o cumprimento do seu papel de órgão de auditoria interna.

Palavras-chave: governança no setor público, gestão estratégica no setor público, auditoria de gestão.

## LISTA DE SIGLAS

APROGE – Assessoria de Projetos e Gestão da Câmara dos Deputados  
APROJ – Assessoria de Projetos Especiais da Câmara dos Deputados  
BSC – *Balanced Scorecard*  
CONSAD – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração  
DRH – Diretoria de Recursos Humanos da Câmara dos Deputados  
EFS – Entidade Fiscalizadora Superior  
GesPública – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização  
IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa  
IFAC – *International Federation of Accountants*  
INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*  
MBC – Movimento Brasil Competitivo  
MEGP – Modelo de Excelência em Gestão Pública  
PACI – Plano Anual de Controle Interno  
PBQP – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade  
PQGF – Prêmio Qualidade do Governo Federal  
PQSP – Programa da Qualidade no Serviço Público  
SECIN – Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados  
TCA – Tomada de Contas Anual  
TCU – Tribunal de Contas da União



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>A Modernização da Gestão no Setor Público .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1</b>	<b>Governança no Setor Público .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2</b>	<b>Governança na Administração Pública Brasileira .....</b>	<b>13</b>
<b>2.3</b>	<b>Gestão Estratégica no Setor Público .....</b>	<b>15</b>
<b>2.4</b>	<b>Gestão Estratégica na Administração Pública Brasileira .....</b>	<b>18</b>
<b>3</b>	<b>O Tribunal de Contas da União e a <i>Accountability</i> Governamental .....</b>	<b>23</b>
<b>4</b>	<b>Auditoria de Gestão .....</b>	<b>26</b>
<b>5</b>	<b>Gestão Estratégica na Câmara dos Deputados .....</b>	<b>31</b>
<b>6</b>	<b>A Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados .....</b>	<b>35</b>
<b>6.1</b>	<b>Organização dos Trabalhos de Auditoria na Secin .....</b>	<b>36</b>
<b>6.2</b>	<b>Implantação da Gestão Estratégica na Secretaria de Controle Interno .....</b>	<b>37</b>
<b>6.3</b>	<b>O Papel da Secin no Processo de Tomada de Contas Anual da Câmara .....</b>	<b>42</b>
<b>6.4</b>	<b>Implicação das Mudanças na Gestão para a Atuação da Secin .....</b>	<b>44</b>
<b>7</b>	<b>Uma Proposta para a Secin .....</b>	<b>46</b>
<b>8</b>	<b>Conclusão .....</b>	<b>53</b>
<b>9</b>	<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>55</b>

## 1 Introdução

A reforma da gestão pública é um processo vivenciado no mundo inteiro. Para Bresser-Pereira (2002), essa reforma vem acontecendo como forma de responder, em cada país, às demandas da sociedade, constituindo, por isso, um processo que não tem volta, que não vai parar.

Na esteira desse movimento, a reforma da gestão pública no Brasil foi pensada e levada adiante em função das necessidades e dos problemas específicos do país, e adaptada às suas realidades.

A nova gestão pública, com a implantação dos modelos de administração gerencial, trouxe a administração pública para a discussão sobre modelos e boas práticas de governança.

Nesse contexto, e a fim de melhorar seus sistemas de governança, o setor público, no mundo e no Brasil, vem implantando modelos de planejamento e de gestão estratégica.

Inserida nesse ambiente, a Câmara dos Deputados vem, nos últimos quatro anos, realizando o seu planejamento estratégico, com a utilização da metodologia *Balanced Scorecard* (BSC). Cumprida a etapa do planejamento, o momento atual é de implantação do processo de gestão estratégica, em que os resultados serão acompanhados periodicamente com base nos objetivos e indicadores formulados, em face das metas estabelecidas.

A Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados (Secin) tem, entre suas atribuições normativas, a de exercer a verificação e avaliação dos resultados obtidos pelos administradores públicos no âmbito da Câmara dos Deputados. Para o cumprimento dessa atribuição, será necessária a apropriação, pela Secretaria, dos elementos relativos a essa nova forma de gestão e todos os seus componentes, inclusive a apuração dos resultados, com a inclusão da verificação da sua conformidade, bem como da avaliação desses resultados, dentre os objetos de auditoria.

A própria Secin já passou pela fase de desenvolvimento do planejamento estratégico, com a metodologia BSC, tendo definido objetivos, com os quais construiu seu mapa estratégico, e formulado indicadores com a finalidade de mensurar os resultados alcançados. Em consequência desse planejamento, estão em fase de desenvolvimento projetos como “Manual de Controle Interno” e “Roteiro de Auditoria”. Assim, esse momento é propício para a definição de novas formas de atuação e de novos objetos de auditoria, que

contemplem a verificação da apuração dos resultados da gestão da Câmara, bem como a avaliação desses resultados.

Dessa forma, esse trabalho pretende oferecer sugestões práticas para a formulação de novas rotinas de trabalho para a Secin, por meio da proposição da realização de uma auditoria de gestão que tenha por objeto os elementos da gestão estratégica da Câmara.

Para isso, no Capítulo 2, foi realizada uma breve revisão de literatura sobre os temas governança e gestão estratégica aplicados ao setor público, acompanhada de um histórico da discussão e apropriação desses temas pela administração pública, no mundo e especificamente no Brasil.

No Capítulo 3 é abordado o papel do Tribunal de Contas da União como elemento da boa governança da administração pública federal.

O Capítulo 4 demonstra as diferentes abordagens sobre o tema auditoria de gestão, tanto pelos autores quanto pelos órgãos de controle.

O Capítulo 5 traz um histórico da implantação do planejamento e da gestão estratégica na Câmara dos Deputados.

No Capítulo 6 faz-se um diagnóstico situacional da Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados, tratando da implantação da gestão estratégica, do seu papel no processo de Tomada de Contas Anual e da sua forma de atuação, terminando com uma análise das implicações das mudanças na gestão da Câmara para a atuação da Secin, tema central deste estudo.

Por fim, o Capítulo 7 apresenta uma proposta de realização de auditoria de gestão pela Secin, como forma de cumprir integralmente não só sua missão constitucional de fiscalizar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão, mas também seu papel, como órgão de auditoria interna, de atividade que agregue valor e contribua para o aprimoramento da gestão e dos resultados da Câmara.

## 2 A Modernização da Gestão no Setor Público

### 2.1 Governança no Setor Público

A literatura sobre governança corporativa não traz uma definição padrão consensual, mas a partir das diversas conceituações encontradas, pode-se definir governança corporativa como um sistema de estruturas e processos para dirigir e controlar as organizações e prestar contas a seu respeito.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009) define a governança corporativa como “o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle”, e acrescenta que as boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas. Para Timmers (2000), trata especialmente da existência de sistemas adequados de controles internos, da responsabilidade em prestar contas e do papel do auditor.

O pensamento da moderna governança originou-se na primeira metade dos anos 1990 nos países de língua inglesa, principalmente os Estados Unidos, e rapidamente passou a ser discutido em nível mundial. A essência da governança corporativa é que sejam estabelecidas formas de controle da gestão e a possibilidade de responsabilização dos gestores pelas suas decisões.

No setor público, as primeiras iniciativas no sentido de se implantarem reformas administrativas baseadas no modelo gerencial importado da iniciativa privada foram tomadas na década de 1980, pelos governos de países como Estados Unidos, Canadá e Nova Zelândia.

No início da década de 1990, um comitê formal foi organizado, no Reino Unido, para discutir aspectos financeiros da governança corporativa do setor privado. O comitê elaborou o relatório intitulado *Cadbury Report*, publicado em 1992.

O *Cadbury Report* definiu governança corporativa como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas, e identificou como três princípios fundamentais: transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas. Apesar de enfatizar a governança corporativa no setor privado, o *Cadbury Report* foi usado como base para o desenvolvimento da primeira estrutura de governança corporativa para o setor público, pelo

Instituto Britânico de Finanças e Contabilidade Pública em 1995, elaborando um código de boas práticas para as autoridades governamentais (TIMMERS, 2000; MELLO, 2006).

Contribuição importante foi dada por um grupo de trabalho, instituído em 1996 pelo Ministério das Finanças da Holanda, para fazer um balanço da governança no governo. Este grupo de trabalho estudou a evolução do governo na Holanda no contexto da governança e, assim, formulou o termo “governança governamental”. Na literatura de língua inglesa sobre o assunto é utilizado o termo “governança corporativa no setor público”.

Com base no resultado desse estudo, Timmers (2000) considera como elementos da governança corporativa na gestão pública (governança governamental) a gestão (*management*), o controle (*control*), a supervisão por organizações governamentais (*supervision*) e a responsabilidade em prestar contas (*accountability*).

Dessa forma, o autor define a governança governamental como a inter-relação entre a gestão, o controle, a supervisão e a *accountability*, visando a realização dos objetivos da política de forma eficiente e eficaz, bem como a comunicação aberta entre todas as partes interessadas. Só a perfeita ligação entre esses elementos pode proporcionar a concretização dos objetivos da política e a desejada transparência.

Nesse ponto é importante destacar que *accountability* é um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

Alguns autores consideram satisfatória a utilização, numa possível versão em língua portuguesa, do termo responsabilização, ou ainda responsabilidade em prestar contas. Outros, entretanto, consideram que esses termos não traduzem todo o significado do termo *accountability*, que significa a obrigação dos agentes do Estado de explicar regularmente o que fazem, como fazem, por que fazem, quanto gastam e o que vão fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de autoavaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou.

No modelo proposto por Timmers (2000), o primeiro elemento no ciclo de governança governamental é a gestão, ou seja, a estruturação da organização e o desenvolvimento de processos a fim de direcionar a realização de seus objetivos.

Uma vez que uma organização tenha sido estruturada, um sistema de medidas e procedimentos tem de ser implementado e mantido, para garantir aos administradores que a

organização irá permanecer no caminho certo para atingir os objetivos das políticas adotadas. Esse é o segundo elemento: controle.

Supervisão é o terceiro elemento. Compreende tanto a supervisão exercida pelos níveis superiores do próprio governo, quanto aquela exercida pela sociedade.

*Accountability* é o quarto e central elemento. A organização tem de fornecer informações sobre todas as atribuições e competências que lhe foram delegadas.

Assim como nesse modelo, na literatura sobre administração, de modo geral, a *accountability* é considerada aspecto central da governança, tanto na esfera pública como no setor privado.

Contribuição definitiva para o desenvolvimento da governança na gestão pública foi dada pelo Estudo 13 do Comitê do Setor Público da *International Federation of Accountants* (IFAC, 2001) que define os princípios comuns e recomendações sobre a governança para as entidades do setor público. Com o Estudo 13, o IFAC pretendeu fornecer um instrumento para contribuir com a boa governança e *accountability* no setor público em todo o mundo.

Os três princípios fundamentais da governança identificados no *Cadbury Report*, quais sejam, transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas, foram definidos pelo IFAC para o contexto do setor público da seguinte forma.

- Transparência é necessária para assegurar que todas as partes interessadas podem ter confiança no processo de tomada de decisões, nas ações das entidades do setor público, no gerenciamento de suas atividades e nos indivíduos responsáveis pela gestão. A transparência, por meio de comunicação entre as partes interessadas com precisão e clareza, conduz a ações efetivas e oportunas e garante o escrutínio desejado.
- Integridade compreende procedimentos tanto diretos como completos. É baseada na honestidade e objetividade, em altos padrões de decoro e probidade na administração de recursos públicos e na gerência dos negócios da entidade. Depende da efetividade do sistema de controle e dos padrões pessoais e do profissionalismo dos indivíduos que trabalham na entidade. Reflete-se tanto no procedimento de tomada de decisões da entidade como na qualidade dos relatórios financeiros e de resultados.

- *Accountability* é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos que nelas trabalham são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de sua atuação, e se submetem ao escrutínio externo. É alcançada por todos que entendem claramente essas responsabilidades e que têm seus papéis claramente definidos por uma sólida estrutura. Em resumo, *accountability* é a obrigação de responder por uma responsabilidade que lhe foi conferida.

Considerando esses princípios fundamentais, o Estudo 13 do IFAC traz recomendações de governança para as entidades do setor público, organizadas nos seguintes itens:

- padrões de comportamento
- estruturas e processos organizacionais
- controle
- relatórios externos

Padrões de comportamento – trata do exercício da liderança pelos membros do grupo governante, ao determinar os valores e padrões da organização e definir a cultura da organização e os padrões de comportamento esperado de todos os envolvidos. Abrange a necessidade de adaptação de um código formal de conduta, que seja elaborado de forma consultiva, com a participação de todas as partes interessadas, de forma a criar uma cultura que comprometa toda a entidade com os padrões de comportamento.

O código de conduta deve refletir os princípios fundamentais de transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas. A boa conduta pode ser definida como a responsabilidade das pessoas para o ato impessoal e a boa-fé, e o comprometimento com o alcance dos objetivos da entidade.

Estruturas e processos organizacionais – é a forma como a cúpula da administração é designada e organizada e como suas responsabilidades são definidas, com a finalidade de assegurar a conformidade com as normas e regulamentos aplicáveis, a adequação na utilização dos recursos públicos, o comprometimento com as prioridades da entidade e com a qualidade dos serviços, e o estabelecimento de canais de comunicação com a sociedade. A boa governança requer claras definições de responsabilidades e compreensão do relacionamento entre os gestores dos recursos e a sociedade.

Controle – compreende a gestão de risco, a auditoria interna, os comitês de auditoria, os controles internos, o orçamento e a administração financeira. Todos esses elementos devem compor a rede de controle a ser estabelecida pela cúpula da administração da organização no apoio ao alcance dos objetivos, da efetividade e eficiência das operações, da confiança dos relatórios internos e externos e da complacência com as leis aplicáveis, regulamentações e políticas internas. Integra, ainda, a rede de controle, o treinamento de pessoal, como elemento fundamental para que se formem servidores e gestores competentes para o desempenho das atividades que lhes são atribuídas.

Relatórios externos – meio pelo qual a cúpula da organização presta contas da utilização do dinheiro público e demonstra seu desempenho no uso dos recursos. Inclui os relatórios anuais de prestações de contas, o uso de normas contábeis apropriadas, as medidas de desempenho e a auditoria externa.

No contexto do presente trabalho, destacam-se, entre as recomendações elaboradas pelo Estudo 13 do IFAC, a auditoria interna, os relatórios anuais de prestação de contas e o estabelecimento de medidas de desempenho como importantes elementos para a boa governança no setor público.

## **2.2 Governança na Administração Pública Brasileira**

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 marca o início da nova fase democrática, tendo traçado diretrizes que contribuíram para a elevação dos níveis de legalidade, legitimidade, moralidade, transparência e democracia na administração pública brasileira (PESSOA, 2000).

Em 1995, com o plano de gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, intitulado “Plano Diretor da Reforma do Estado”, o governo brasileiro lançou as bases para a institucionalização da reforma gerencial da administração pública federal.

O novo modelo de administração pública gerencial, marcado por instituições dotadas de maior *accountability*, credibilidade, e por sistemas de incentivos que potencializaram a capacidade gerencial das administrações públicas, representou a implantação de um novo sistema de governança para a administração pública (REZENDE, 2009).

Com a mudança do grupo governante, em 2003 foi lançado o plano de gestão do governo Lula, intitulado “Gestão Pública para um Brasil de Todos”.



Desde a promulgação da Constituição de 1988, importantes elementos para a melhoria da governança vêm sendo introduzidos na gestão pública no Brasil. Vejamos alguns.

Ao disciplinar, em seu art. 70, a fiscalização dos órgãos e entidades da administração pública federal, a ser realizada pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União e pelo sistema de controle interno de cada Poder, a Constituição de 1988 trata do controle como um dos elementos necessários à boa governança.

Ainda no art. 70, em seu parágrafo único, a referida Carta estabelece a obrigatoriedade da prestação de contas por parte dos administradores dos recursos públicos, em linha com a ideia de que a responsabilidade em prestar contas (*accountability*) é elemento essencial para a boa governança.

Outro importante elemento de governança introduzido pela Constituição de 1988 é o processo de planejamento e orçamentação, com o estabelecimento da obrigatoriedade da elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, representa outro avanço na governança, ao abordar de maneira enfática a questão da transparência, estabelecendo a obrigatoriedade de ampla divulgação das informações relativas à gestão fiscal.

Outro exemplo de instrumento de boa governança implantado pelo governo federal, o Portal da Transparência<sup>1</sup>, lançado em novembro de 2004 por iniciativa da Controladoria-Geral da União, apresenta ao cidadão, por meio da *internet*, informações sobre a aplicação de recursos públicos federais, a partir da consolidação de dados oriundos de diversos órgãos do Governo Federal relativos a Programas e Ações de Governo, no intuito de dar publicidade às ações do Governo Federal, e propiciar o controle social no combate à corrupção.

Além do Portal, foram instituídas ainda, por meio do Decreto 5.482, de 30 de junho de 2005, as páginas de Transparência Pública, que apresentam os dados referentes às despesas realizadas por cada órgão e entidade da Administração Pública Federal, em suas respectivas páginas na *internet*, dando continuidade às ações de governo voltadas para o incremento da transparência da gestão e do controle social.

---

<sup>1</sup> Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em: 12 out. 2009.

### 2.3 Gestão Estratégica no Setor Público

Além da governança corporativa, outro assunto que vem sendo debatido e incorporado ao setor público é a gestão estratégica, que abarca a definição clara dos objetivos que justificam a existência das instituições e as ações que essas instituições precisam realizar para alcançar esses objetivos. No entanto, essa discussão não é recente. O estágio em que se encontra hoje o domínio desse tema pelo setor público é resultado de um debate que vem acontecendo há muito tempo.

O relacionamento entre política e administração foi estabelecido bem cedo nos textos clássicos de gestão pública. Woodrow Wilson explicou que “a política estabelece as tarefas da administração”. Frank Goodnow, em 1900, repetiu esse entendimento: “A política tem a ver com as políticas ou expressões da vontade estatal. A gestão tem a ver com a execução dessas políticas.” (MOORE, 1998).

Percebe-se, então, que a tradição clássica de administração pública presume que as questões referentes a objetivo, valor, legitimidade e respaldo foram respondidas no desenvolvimento do mandato político da organização. O mandato político define o objetivo da organização e cria uma premissa normativa de que a sua execução é valiosa para a esfera pública. O mandato também fornece explicitamente os recursos – dinheiro e autoridade pública – de que a organização precisa para atingir o seu objetivo, e por fim autoriza os gerentes a empregar os recursos para executar as metas do mandato.

Assim, para cumprir os objetivos traçados pelo mandato tão eficiente e efetivamente quanto possível, os gerentes se respaldam em sua experiência administrativa para manejar os instrumentos necessários à gestão interna. A definição (e redefinição) do objetivo é deixada para os formuladores da política.

Segundo Moore (1998), no final da década de 1970, após ter sido desenvolvido o conceito de “estratégia corporativa” por executivos do setor privado, iniciaram-se as discussões que culminaram em um conceito de estratégia organizacional adaptada ao setor público.

Nessa concepção, a estratégia organizacional é uma ideia que ao mesmo tempo estabelece o propósito ou a missão geral de uma organização, oferece um levantamento das fontes de apoio e legitimidade que se empregarão para sustentar o compromisso da

organização com a sociedade e explica como a organização terá que se estruturar e operar para cumprir os seus objetivos enunciados.

Contrastando, dessa forma, com o modelo proposto pela tradição clássica de administração pública, o pensamento estratégico no setor público respalda-se no pressuposto de que os gerentes públicos devem definir o objetivo e a missão gerais da organização, e também os encarrega de desenvolver concepções de objetivos valiosos a partir de fontes além dos limites de sua própria experiência em gestão.

Bryson (1995) *apud* Fleury (2008) comenta que até o início dos anos 1980, o planejamento estratégico no setor público voltou-se, primariamente, para as organizações militares e para o apoio à formulação de políticas de governo em larga escala.

Nas décadas de 1980 e 1990, a melhoria no desempenho das organizações do setor público em consequência da evolução do pensamento e da prática gerenciais foi amplamente discutida.

Em 1998, o professor Mark Moore lançou o livro *Creating Public Value: strategic management in government*, em que consolida as ideias e conceitos elaborados em discussões realizadas pelos professores e estudantes da Kennedy School of Government, de Harvard, acerca de como criar um nível de excelência na gestão pública. O livro traz a ideia da gestão estratégica como instrumento para os gerentes públicos criarem valor público.

Para Moore (1998), a gestão estratégica no governo pode ser vista sob duas óticas: uma, a da reforma institucional, e outra, a do aperfeiçoamento da gestão.

A discussão que aqui se insere trata da mudança no pensamento e na ação dos gerentes, considerando que a melhoria do desempenho gerencial é um dos caminhos fundamentais para melhorar o desempenho das organizações do setor público.

A partir dessa discussão, é necessário que se estabeleça uma nova ideia do que a sociedade deve esperar dos gestores públicos quanto às responsabilidades éticas que assumem ao tomar posse em seus cargos e quanto à competência técnica necessária para desempenhar o papel de definir o objetivo e a missão da organização.

Ainda segundo Moore (1998), aos gestores públicos cabe vasculhar os cenários em que suas organizações estão inseridas e avaliar o próprio desempenho como base para formar opiniões independentes a respeito do valor das atividades planejadas ou já implementadas.

Os gestores do setor público orientados estrategicamente podem detectar novas oportunidades para as suas organizações satisfazerem reivindicações políticas emergentes ou corresponderem a novas necessidades antes não-reconhecidas. Dessa forma, o gestor público passa a desempenhar um papel de líder estratégico, atuando para posicionar as suas empresas na criação de valor público e não apenas na utilização de recursos para cumprir os propósitos do mandato.

O fato de os gerentes públicos agirem com um certo grau de discricionariedade traz consigo, além de uma oportunidade de liderança, a possibilidade de várias concepções de valor público diferentes, plausíveis e sustentáveis.

O limite a essa discricionariedade encontra-se tanto no princípio da legalidade, o qual determina que ao gestor público apenas é permitido fazer apenas o que está previsto em lei, quanto na supervisão permanente por parte dos parlamentos, da mídia e dos grupos de interesse.

Apesar disso, muitas vezes novas situações exigem medidas diferentes das tradicionais. A tarefa gerencial diante desses casos é traçar um rumo para as organizações e aproveitar ao máximo as oportunidades.

Dessa forma, o gestor público pode e deve inspirar-se no modelo de gestão privada, mas mantendo sempre em mente que, enquanto a área privada visa ao lucro, a administração pública visa realizar sua função social. Nessa perspectiva, ao gestor público cabe o papel de perseguir a realização dessa função social com a maior qualidade e maior eficiência possível na sua prestação de serviços.

Já os arranjos institucionais estabelecidos determinam a capacidade da organização e podem representar limites à implantação de estratégias. É importante, então, que os aspectos da estrutura organizacional e da governança na organização sejam levados em conta, pois influenciarão o modo como os processos de planejamento estratégico e implementação de estratégias acontecerão.

Sob outra ótica, a implantação do planejamento estratégico e da gestão estratégica podem levar à necessidade de mudanças na estrutura organizacional, sendo necessário que estratégia corporativa e elementos de governança estejam alinhados.

Nesse ponto, é interessante observar que as práticas de gestão estratégica passaram a ser aplicadas em um conjunto mais amplo de instituições públicas somente na últimas

décadas, no contexto das reformas dos órgãos do Estado conduzidas sob o foco do modelo de administração pública gerencial nos mais diversos países. No Brasil não foi diferente.

#### **2.4 Gestão Estratégica na Administração Pública Brasileira**

Em 1990 foi formulado, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), com o objetivo de apoiar a modernização das empresas brasileiras que precisavam se ajustar à abertura econômica e à forte concorrência estrangeira.

Como um subprograma do PBQP, em 1991 surgiu o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), que, em 1995, já no bojo da reforma do aparelho do Estado, evoluiu para a condição de um programa de melhoria da gestão.

No contexto do PBQP foram desenvolvidas ações com o propósito de fazer com que as organizações públicas se tornassem cada vez mais preocupadas com o cidadão, e não apenas com os seus processos burocráticos internos.

O PQSP foi concebido com a proposta de receber adesões voluntárias das organizações públicas, com uma estrutura para apoiar essas organizações na implementação de ciclos contínuos de auto-avaliação e melhoria da gestão. As ações do Programa estavam voltadas para a mobilização das organizações públicas, a avaliação e melhoria da gestão pública e a melhoria da qualidade dos serviços.

Uma das ações estratégicas do PQSP, o Prêmio Qualidade do Governo Federal (PQGF) foi instituído em 1998, com a finalidade de reconhecer e premiar as organizações públicas que comprovem alto desempenho institucional, com qualidade em gestão, mediante a realização de ciclos anuais de premiação após avaliação das organizações públicas voluntariamente candidatas.

Quando da criação do PBQP havia a promessa de que, tão logo o movimento adquirisse maturidade, deveria ter a sua liderança transferida para o setor privado, o que efetivamente ocorreu no final de 2001, com a criação de uma organização da sociedade civil de interesse público, denominada Movimento Brasil Competitivo (MBC).

Com a extinção do PBQP e a instalação do MBC, o PQSP passa a assumir a condução das ações relativas à administração pública, com o objetivo de elevar o padrão dos serviços públicos oferecidos aos brasileiros, por meio da melhoria na qualidade do

atendimento. Ainda em 2001, foi realizada a primeira pesquisa nacional de satisfação dos serviços públicos, que serviria de subsídio para o aprimoramento da formulação e da gestão das políticas públicas.

Já no âmbito do governo Lula, o Decreto 5.378, de 2005, instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização.

O Programa GesPública foi criado com a finalidade de contribuir para melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para aumentar a competitividade do País, e acabou incorporando e sucedendo o PQSP.

Em seu art. 2º o mencionado Decreto estabelece:

Art. 2º O GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem:

I - eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;

II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;

III - promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;

IV - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e

V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

O GesPública caracteriza-se por possuir uma abrangência nacional e por direcionar-se às organizações públicas em geral, sendo aberto a todas as esferas de governo e a todos os poderes (PALVARINI, 2009).

Quanto ao comitê gestor do GesPública, suas atribuições foram definidas no art. 3º:

Art. 3º Para consecução do disposto nos arts. 1º e 2º, o GESPÚBLICA, por meio do Comitê Gestor de que trata o art. 7º, deverá:

I - mobilizar os órgãos e entidades da administração pública para a melhoria da gestão e para a desburocratização;

II - apoiar tecnicamente os órgãos e entidades da administração pública na melhoria do atendimento ao cidadão e na simplificação de procedimentos e normas;

III - orientar e capacitar os órgãos e entidades da administração pública para a implantação de ciclos contínuos de avaliação e de melhoria da gestão; e

IV - desenvolver modelo de excelência em gestão pública, fixando parâmetros e critérios para a avaliação e melhoria da qualidade da gestão pública, da

capacidade de atendimento ao cidadão e da eficiência e eficácia dos atos da administração pública federal.

Assim, foi desenvolvido pelo Comitê o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), baseado no atendimento aos princípios constitucionais do setor público – impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência – e em fundamentos contemporâneos de boa gestão, tais como gestão participativa, gestão baseada em processos e informações, valorização das pessoas, visão de futuro, aprendizado organizacional, foco em resultados e inovação.

O MEGP deve orientar as organizações para a transformação gerencial e, ao mesmo tempo, permitir avaliações comparativas de desempenho entre organizações públicas brasileiras e estrangeiras e mesmo com empresas e demais organizações do setor privado.

Para o desenvolvimento desse modelo, o Comitê do GesPública fez uma adaptação da linguagem adotada pelos modelos empresariais existentes, de forma a respeitar a natureza pública das organizações e, ao mesmo tempo, preservar as características que definem todos os modelos analisados como de excelência em gestão.

A adaptação da linguagem cuidou, portanto, de dois aspectos importantes: interpretar para o setor público os conceitos da gestão contidos nos modelos e preservar a natureza pública das organizações que integram o aparelho do Estado brasileiro.

Em maio de 2008, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (CONSAD) reunidos em Brasília por ocasião da realização do Congresso CONSAD de Gestão Pública, resolveram registrar em um documento intitulado “Carta de Brasília sobre Gestão Pública” as principais preocupações e diretrizes que devem orientar as estratégias e as ações em prol da construção de um pacto para melhorar a gestão pública.

A Carta de Brasília destaca os seguintes elementos estruturais para o bom desempenho da gestão: gestão de pessoas, modelos de gestão, instrumentos do ciclo de gestão, mecanismos de coordenação e integração, intensificação do uso de tecnologia, marco legal, prevenção e combate à corrupção, realização de estudos e pesquisas para subsidiar as políticas e diretrizes para a modernização do Estado e para melhorar a gestão pública.

Em abril de 2009, foi realizado o 1º Fórum Nacional de Gestão Pública – GesPública, com o objetivo geral de lançar “2009, Ano Nacional da Gestão Pública”. O

Fórum mobilizou organizações e entidades que subscreveram a Carta de Brasília, comprometendo-se a somar esforços para a modernização da gestão pública.

Desde que foi elaborado, o Modelo de Excelência em Gestão Pública tem passado por aperfeiçoamentos contínuos com o propósito de acompanhar o “estado da arte” da gestão preconizado pelos modelos de referência que lhe deram origem, e de acompanhar, também, as mudanças havidas na administração pública brasileira. Acompanhar o “estado da arte” da gestão garante a identidade do modelo com o pensamento contemporâneo sobre excelência em gestão, bem como a identificação do modelo com a realidade das organizações públicas brasileiras<sup>2</sup>.

Após dez ciclos de premiação, o PQGF, hoje Prêmio Nacional da Gestão Pública, reafirma seu propósito de contribuir para a transformação da gestão pública e estimular, pelo reconhecimento, as organizações públicas a assumirem o compromisso de mudança, objetivando a melhoria contínua, com avaliações realizadas tendo como base o MEGP.

Ao participar do Prêmio Nacional da Gestão Pública, a organização candidata recebe uma avaliação de sua gestão, feita por uma banca de especialistas em gestão. Podem participar do Prêmio Nacional da Gestão Pública as organizações públicas brasileiras dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, das esferas federal, estadual e municipal.

Para a realização da avaliação da gestão das organizações candidatas, é elaborado o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública, conjunto de orientações e parâmetros que tem por referência o MEGP e os conceitos e os fundamentos preconizados pelo Programa.

O Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2008/2009 trouxe, entre os critérios utilizados para a avaliação, o “Critério 2 – Estratégias e Planos”, com a seguinte definição:

Este critério examina como a organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional formula suas estratégias, as desdobra em planos de ação de curto e longo prazos e acompanha a sua implementação, visando o atendimento de sua missão e a satisfação das partes interessadas.

Com a inclusão desse critério, o Programa GesPública demonstra seu esforço no sentido de incentivar os órgãos e entidades da administração pública brasileira a desenvolverem plenamente seus processos de planejamento e de gestão estratégica.

---

<sup>2</sup> “O Modelo de Excelência em Gestão” encontra-se disponível em <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/acoes/acoes-complementares-1/o-modelo-de-excelencia-em-gestao>>. Acesso em: 14 nov. 2009.



A avaliação das organizações públicas pelo critério “Estratégias e Planos” demonstra, ainda, a importância das iniciativas que vêm sendo tomadas pela Câmara dos Deputados no desenvolvimento de seu processo de planejamento e de gestão estratégica, iniciativas aderentes ao modelo proposto pelo GesPública, conforme veremos no Capítulo 5.

Antes, porém, faz-se necessário compreender como o TCU tem tratado o processo de *accountability* nos órgãos públicos, para entender como a Câmara tem-se organizado e utilizado os elementos de sua gestão estratégica no incremento do processo de *accountability* governamental.

### 3 O Tribunal de Contas da União e a *Accountability* Governamental

Na esteira da modernização da gestão pública no Brasil, o TCU vem demonstrando sua preocupação tanto com a governança corporativa quanto com o aprimoramento da gestão nos órgãos públicos.

A obrigatoriedade de prestar contas “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” está estabelecida no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. Essa obrigatoriedade é parte fundamental no processo de *accountability* governamental.

Consequência da busca por melhores formas de administrar os recursos públicos, com a adoção de novos modelos de gestão, o foco da discussão sobre a *accountability* governamental vem mudando para a questão do desempenho, especificamente a produção de resultados pela aplicação desses recursos.

Nesse sentido, o TCU vem demandando o aprimoramento dos processos de tomadas e prestações de contas, requerendo informações que permitam avaliar, mais do que a conformidade, o desempenho da gestão.

As atribuições do Tribunal de Contas da União são trazidas pela Constituição de 1988 em seu art. 71, dentre as quais se destaca a do inciso II.

II - julgar as contas dos administradores 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 as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Já no art. 74, a Constituição estabeleceu a implantação do Sistema de Controle Interno nos Poderes, do qual destacamos como principal finalidade, dentre outras, a do inciso II.

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

Para desempenho de sua competência constitucional, o Tribunal poderá solicitar das unidades jurisdicionadas os documentos ou informações que considerar necessários, assistindo-lhe ainda o poder regulamentar de expedir atos e instruções normativas sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, na forma de sua Lei Orgânica.

No exercício de tal poder regulamentar, anualmente o TCU emite ato normativo que regulamenta a forma pela qual serão apresentadas àquela Corte os processos de Tomada e Prestação de Contas Anual pelos órgãos e entidades da administração.

É responsabilidade das unidades de controle interno ou de auditoria interna dos diversos órgãos e entidades da administração a elaboração do Relatório de Auditoria de Gestão, a ser apresentado como parte integrante da Tomada ou Prestação de Contas Anual. A atuação dessas unidades é fundamental, pois produz documentos e informações sobre a gestão que será apreciada pelo TCU.

Ao TCU não mais interessa a avaliação somente sobre a legalidade na aplicação dos recursos públicos. Nos últimos anos, aquela Corte vem emitindo diversas recomendações e determinações aos órgãos e entidades no sentido de que não apenas elaborem indicadores de desempenho a fim de mensurar o alcance de seus objetivos, mas também demonstrem esses resultados nos seus processos de contas anuais.

Em consulta a seus Acórdãos emitidos nos últimos quatro anos, encontramos referência à governança e à adoção de indicadores de desempenho pelos diversos órgãos e entidades nos seguintes termos:

#### **Determinações**

que aprimore o rol de seus indicadores, para aferição adequada da eficiência, eficácia e economicidade, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela Entidade, destacando os indicadores de natureza física, os de natureza financeira e os de natureza social (item 2.5, TC-009.708/2004-0, Acórdão nº 1.778/2005-TCU-2ª Câmara).

que adote, quando da confecção do Relatório Anual de Gestão, indicadores sobre as ações desenvolvidas, de modo a permitir uma série histórica da evolução de suas atividades, onde estejam presentes as metas previstas e aquelas realizadas (item 9.1.1, TC-009.569/2005-3, Acórdão nº 1.806/2005-TCU-2ª Câmara).

que capacite os responsáveis pela elaboração e implementação dos programas de governo, priorizando os órgãos onde a falta de qualidade dos indicadores de desempenho seja mais acentuada (item 9.2, TC-015.271/2003-4, Acórdão nº 1.140/2006-TCU-Plenário, dando nova redação ao item 9.1.2.3 do Acórdão nº 102/2004-TCU-Plenário).

que contemple, no relatório de gestão, a implementação das metas operacionais e dos indicadores de desempenho, compatíveis com as diretrizes estratégicas da unidade, de modo a possibilitar uma avaliação objetiva dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas planejados e/ou pactuados, em observação à IN/TCU nº 12/96 (alínea "a", item 1.1, TC-009.562/2006-0, Acórdão nº 2.410/2007-TCU-1ª Câmara).

que adote medidas visando à implantação de indicadores de desempenho (ID) que mostrem a efetividade dos resultados alcançados face à missão institucional

estabelecida, de forma a permitir que os órgãos de controle disponham de mecanismos de medição e avaliação do desempenho da unidade (item 9.2, TC-007.026/2004-1, Acórdão nº 413/2008-TCU-2ª Câmara).

que realize fiscalização, na modalidade Auditoria de Natureza Operacional (ANOp), a fim de avaliar a governança dessas entidades, incluindo análises quanto à independência no processo decisório, transparência na tomada de decisões e elaboração de normativos regulatórios, capacidade financeira e adequação dos recursos humanos disponíveis, coerência regulatória e capacidade de gerir riscos (item 9.2, TC-012.693/2009-9, Acórdão nº 1.676/2009-Plenário).

### **Recomendações**

que adote indicadores [apresentando uma lista de sugestões] (item 9.1.21, Acórdão nº 725/2005-TCU-Plenário).

que apresente quantitativos equilibrados (balanceados) de indicadores de eficiência e de eficácia em seu relatório de gestão, acrescentando novos indicadores de eficiência aos já apresentados nas contas anuais (item 9.6, TC-012.840/2005-3, Acórdão nº 3.236/2006-TCU-1ª Câmara).

que adote indicadores de desempenho (ID's) de tempo dos processos e estoque (item 9.1.4, TC-020.403/2004-4, Acórdão nº 2.107/2006-TCU-Plenário).

que promovam ações com o objetivo de disseminar a importância do planejamento estratégico, procedendo, inclusive mediante orientação normativa, ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento do planejamento estratégico institucional, com vistas a propiciar a alocação dos recursos públicos conforme as necessidades e prioridades da organização (item 9.1.1, TC-008.380/2007-1, Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário).

O TCU, inclusive, no sentido de colaborar com a implantação de indicadores por parte dos diversos órgãos e entidades, disponibiliza em sua página na *internet* lista com sugestões de indicadores que podem ser implantados pelas unidades jurisdicionadas, além de um manual com orientações sobre a elaboração de mapas de produtos e de indicadores de desempenho.

Levando-se em consideração esse quadro atual de modernização, não só dos modelos de gestão das instituições públicas como também do próprio instituto da prestação de contas, auditar a regularidade das contas já não é suficiente.

Para desempenhar bem o seu papel de prestar, ao TCU, informações relevantes sobre a gestão, que refletirão na avaliação final a ser feita e no julgamento das contas, surge a necessidade de que as unidades de auditoria interna e controle interno mudem o foco da avaliação para a ótica da economia, eficiência e eficácia da gestão dos recursos públicos. Mais ainda, a atuação dessas unidades deve avançar no sentido de avaliar os resultados efetivamente alcançados pelos órgãos e entidades públicas no cumprimento dos objetivos que justifiquem sua existência.

#### 4 Auditoria de Gestão

Ao normatizar a apresentação de um relatório de auditoria, a ser elaborado pelas unidades de auditoria interna e controle interno como parte do processo de contas anual, o TCU utiliza o termo Relatório de Auditoria de Gestão.

No entanto, apesar de propor a forma desse relatório, o Tribunal não orienta quanto ao modelo da auditoria a ser realizada para a elaboração de tal relatório, ficando a cargo de cada unidade a definição desse modelo.

De fato, ao buscar uma definição para “auditoria de gestão”, verifica-se não existir um consenso sobre a forma de classificar os tipos ou modalidades de auditoria que devem ser aplicadas no setor público.

É muito comum encontrar, na bibliografia técnica, divergências na delimitação do alcance ou âmbito de desenvolvimento da auditoria de gestão, especialmente em função da utilização de termos diferentes para, muitas vezes, referir-se ao mesmo tipo de auditoria. Assim, faz-se necessário um maior detalhamento sobre o tema.

A prática da auditoria governamental no Brasil tornou-se obrigatória com a regulamentação sobre o funcionamento do mercado financeiro, estabelecida pela Lei 4.728, de 1965. A partir daí, outros segmentos da administração pública foram levados, mesmo que por mera necessidade de controle gerencial, a adotar a prática da auditoria.

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988, ao tratar do controle externo e do controle interno, ampliou significativamente a responsabilidade da auditoria no setor público brasileiro. Para além do tradicional hábito de fiscalizar as contas públicas sob as óticas financeira e orçamentária, a Constituição passou a exigir a fiscalização sob as óticas contábil, patrimonial e operacional.

Na década de 1990, com a implantação da administração pública gerencial, os gerentes públicos ganharam mais autonomia, de forma a serem mais eficientes, o que os tornou também mais “responsabilizáveis”.

Toda essa evolução na forma de administrar, ocorrida no setor público, implica na ampliação do campo de atuação da auditoria governamental, resultando no surgimento de novos enfoques, de evoluções na forma como a auditoria governamental é aplicada, de modo a acompanhar as evoluções na própria administração.

Na opinião de Grateron (1999), a auditoria de gestão no setor público nasce pela necessidade de: (a) enfrentar a crescente corrupção que envolve a burocracia dos governos contemporâneos dos países do mundo inteiro; (b) prestar serviços e administrar os recursos do cidadão de maneira eficiente, econômica e eficaz; e (c) fornecer instrumentos aos gestores públicos para demonstrar a transparência nos atos públicos.

As Normas de Auditoria da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai, 1992) - Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores, definem que o âmbito geral da fiscalização pública abrange as auditorias de regularidade e as auditorias de otimização de recursos, sendo que estas preocupam-se em verificar a economia, a eficiência e a eficácia, e têm por objetivo determinar: (a) se a administração desempenhou suas atividades com economia, de acordo com princípios, práticas e políticas administrativas corretas; (b) se os recursos humanos, financeiros e de qualquer outra natureza são utilizados com eficiência, incluindo o exame dos procedimentos de mensuração e controle do desempenho e as providências adotadas pelas entidades auditadas para sanar as deficiências detectadas; e (c) a eficácia do desempenho das entidades auditadas em relação ao alcance de seus objetivos e avaliar o verdadeiro efeito de suas atividades em comparação com o efeito esperado.

A Intosai (1992) ressalta que em muitos países, a competência legal da Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) com relação à auditoria de otimização de recursos não inclui a verificação da orientação política dos programas de governo. Em alguns países, as disposições constitucionais ou legais em vigor nem sempre conferem à EFS poderes para examinar a eficácia nem a eficiência da administração financeira do Executivo.

Sugere, ainda, que para descrever as auditorias que ultrapassam os limites tradicionais da regularidade e da legalidade, a expressão mais adequada é “auditoria da boa gestão”, que não busca efetuar um exame crítico da eficácia nem da eficiência no uso dos recursos financeiros, mas sim proceder a uma análise da despesa pública à luz dos princípios gerais da boa administração. Os dois tipos de auditorias - de regularidade e de gestão - podem, na prática, ser realizados concomitantemente, ainda mais que são mutuamente reforçadores: a auditoria de regularidade pode ser preparatória para a de gestão, e essa última pode levar à correção de situações causadoras de irregularidades.

Dessa forma, constatamos que a própria Intosai aplica o termo “auditoria de gestão” para definir a auditoria anteriormente denominada, no mesmo documento, de auditoria de otimização de recursos.

Castro (2008) utiliza a classificação das auditorias utilizada pela Secretaria Federal de Controle da Controladoria-Geral da União. Nessa classificação encontram-se, dentre outros tipos, a Auditoria de Gestão<sup>3</sup>, a Auditoria de Acompanhamento da Gestão e a Auditoria Operacional ou de Desempenho.

Nessa perspectiva, o autor defende que a Auditoria de Gestão é a atividade que objetiva emitir opinião com vistas a certificar a regularidade das contas do gestor, verificando a legalidade dos atos, a probidade na aplicação dos recursos e na administração de valores e outros bens da União, a eficiência dos sistemas de controles internos, e avaliando os resultados operacionais. Já a Auditoria de Acompanhamento da Gestão é aquela que objetiva antecipar a auditoria de gestão, sendo realizada ao longo do exercício e atuando em tempo real.

Por sua vez, a Auditoria Operacional ou de Desempenho objetiva avaliar as ações gerenciais e os procedimentos operacionais das unidades ou programas de governo, consistindo em atividade de assessoramento ao gestor, com vistas a aprimorar as práticas administrativas.

Cruz (2007) classifica as auditorias governamentais, a partir do que considera como sua evolução, em auditoria fiscalizadora, auditoria de gestão e auditoria governamental.

Nesse contexto, define auditoria de gestão como a atividade desenvolvida para vigiar a produção e produtividade e avaliar os resultados alcançados diante de objetivos e metas fixados para um determinado período dentro da tipicidade própria. O principal resultado a alcançar é a identificação de desvios relevantes e das atividades ou departamentos fora do padrão de desempenho esperado.

Quanto à Auditoria Operacional, Cruz define que seu objetivo é vigiar as transações sob as óticas da economicidade, eficiência e eficácia e das causas e dos efeitos decorrentes, além de verificar a efetividade de programas específicos e o significado do desempenho obtido. O principal resultado a alcançar é a certificação da efetividade e oportunidade dos

---

<sup>3</sup> O Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa 01, de 2001, da Secretaria Federal de Controle, utiliza o termo Auditoria de Avaliação da Gestão.

controles internos e a identificação de soluções alternativas para melhorar o desempenho operacional.

Já segundo Grateron (1999), “a auditoria de gestão é uma técnica ou atividade que presta consultoria aos mais altos estratos de uma organização, seja de caráter público ou privado”, objetiva melhorar a capacidade da organização para reagir com sucesso às mudanças e procura auxiliar a Diretoria na avaliação interna da organização e de seus executivos.

Ao mencionar que a Intosai tem reconhecido como tipos de Auditoria da Gestão Pública a Auditoria de Regularidade e a Auditoria de Gestão, definindo a auditoria de gestão como aquela que compreende a avaliação da eficiência e economia com que a entidade gere seus recursos para a consecução dos seus objetivos e metas, o autor não trata da diferenciação entre auditoria de gestão e auditoria operacional, em linha com a classificação adotada por aquela organização.

Grateron diz que as auditorias de gestão podem ser vistas como a revisão e avaliação da qualidade e oportunidade da informação, podendo suprir a necessidade de uma rigorosa revisão para determinar se a entidade pública está atingindo, de forma efetiva, os objetivos para os quais foram aprovados os recursos alocados a ela, se os procedimentos realizados para tal finalidade são eficientes, se os recursos alocados são suficientes e se estão sendo cumpridas as leis e regulamentos aplicáveis.

Ainda segundo o autor, a auditoria de gestão também pode ser realizada para avaliar se são aproveitadas todas as oportunidades para serem eficientes, eficazes e econômicas, com o objetivo de oferecer maior qualidade no serviço prestado, de modo a satisfazer as necessidades dos cidadãos, como donos dos recursos administrados e beneficiários dos produtos e serviços da administração pública.

Rocha e Quintiere (2008), ao citar a definição dada pela Intosai, traduzem a expressão *performance auditing*, empregada por aquela organização, como auditoria de gestão. Assim, afirmam que a Intosai “define a auditoria de gestão como sendo ‘o exame independente da eficiência e eficácia das realizações e programas [de governo], com a devida consideração pela economia, e com o propósito de conduzir a melhoria’”.

Os próprios autores comentam, ainda, que muitas definições podem ser buscadas, mas consideram a mais apropriada para auditoria de gestão uma avaliação ampla e objetiva da conformidade, economia, eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental, em



uma clara utilização do termo auditoria de gestão com o mesmo significado de auditoria operacional.

Em complementação, os autores, ao comentar sobre as informações que o controle da gestão pública deve ser capaz de produzir, classificam a auditoria de gestão em duas modalidades: de desempenho e de resultados. Enquanto a auditoria de desempenho objetiva examinar a ação do auditado quanto aos aspectos da economia, eficiência e eficácia, a auditoria de resultados busca examinar a efetividade das ações implementadas.

Fato é que atualmente não existe uma definição legal dos tipos de auditoria governamental existentes no Brasil, o que confere aos órgãos de controle liberdade para criar seu rol de “tipos” ou “categorias” de auditoria, utilizando a nomenclatura que considerar mais adequada. O que importa é que essas definições devem estar constantemente alinhadas à realidade da administração.

## **5 Gestão Estratégica na Câmara dos Deputados**

Inserida no contexto da modernização da gestão na administração pública, a primeira iniciativa da Câmara dos Deputados no sentido de elaborar seu plano estratégico foi tomada em 2004, com a realização de um seminário do qual participaram os diretores de departamento e alguns servidores, com o objetivo de discutir e definir as diretrizes estratégicas institucionais.

O grupo optou por elaborar um plano estratégico para a estrutura de apoio administrativo e legislativo da Câmara dos Deputados. Decidiu-se que um plano estratégico para a área finalística, de produção legislativa, seria discutido em outro momento.

Foram então definidos a missão, a visão, os valores, os objetivos estratégicos e as linhas de ação que norteariam a administração da Casa.

### **MISSÃO**

Dar suporte à atividade parlamentar, com qualidade e ética, contribuindo para o seu contínuo fortalecimento, aperfeiçoamento e transparência.

### **VISÃO ESTRATÉGICA**

Ser modelo de excelência na administração pública, contribuindo para que a Câmara dos Deputados seja reconhecida pela sociedade como instituição promotora da cidadania, da igualdade e da justiça social.

### **VALORES**

Comprometimento, profissionalismo e responsabilidade.  
Ética e transparência.  
Cooperação, integração e solidariedade.  
Eficiência, eficácia e efetividade.

Em 2005, a Diretoria de Recursos Humanos (DRH) da Câmara dos Deputados decidiu elaborar seu planejamento estratégico, vislumbrando a possibilidade de que o projeto servisse de modelo para toda a Casa. Para a execução de tal projeto foi designada uma equipe de servidores, com a atribuição inicial de buscar uma metodologia que sustentasse a implantação do planejamento estratégico.

Após várias pesquisas e entrevistas, decidiu-se por utilizar o BSC, metodologia de planejamento e de gestão de estratégia desenvolvida no início dos anos 1990, resultado de um estudo realizado por representantes de diversas empresas privadas, liderados por Robert Kaplan e David Norton. Na metodologia são definidos os fatores decisivos para o funcionamento da organização, na forma de objetivos estratégicos, que são organizados em

níveis ou perspectivas num tipo de “painel de controle”, denominado mapa estratégico. Os outros componentes do BSC são os indicadores, as metas e os projetos estratégicos.

Por ser um modelo de avaliação do desempenho organizacional que procura ir além das informações produzidas pelos indicadores financeiros tradicionais, com foco nos objetivos da organização, na coordenação do processo individual de tomada de decisão e no estabelecimento de uma base sustentável para que ocorra o processo de aprendizagem organizacional, essa metodologia vem sendo utilizada por diversos órgãos da administração pública federal para a elaboração de seus planos estratégicos.

Tendo escolhido o modelo a ser adotado, a equipe da DRH passou a desenvolver o planejamento estratégico da área. O Plano Estratégico da DRH foi apresentado oficialmente aos gestores de todos os demais departamentos da Câmara em 2007.

Com a finalização do planejamento estratégico da DRH, a Assessoria de Projetos Especiais (Aproj)<sup>4</sup> foi incumbida da missão de dar continuidade à instalação da gestão estratégica na Câmara.

A despeito de a metodologia preconizada por Kaplan e Norton (1997) indicar que o planejamento deve ser realizado de cima para baixo, ou seja, primeiro pela alta administração e em seguida replicado nas esferas inferiores, não foi o que de fato aconteceu na Câmara dos Deputados. A estratégia adotada foi elaborar, em um primeiro momento, o planejamento estratégico dos órgãos hierarquicamente imediatamente inferiores à Diretoria-Geral, e nas Secretarias subordinadas diretamente à Mesa Diretora. Assim, foram elaborados, nos anos de 2007 e 2008, os planejamentos Estratégicos da Diretoria Administrativa, da Diretoria Legislativa, da Secretaria de Comunicação Social e da Secretaria de Controle Interno.

Esses planos estratégicos, somados ao da Diretoria de Recursos Humanos, serviram de base para a elaboração do Plano Estratégico Corporativo da Câmara dos Deputados, lançado no primeiro semestre de 2009.

O mapa estratégico corporativo está estruturado nas seguintes perspectivas: papel institucional, público-alvo, processos internos, e pessoas e tecnologias. Ao todo foram estabelecidos dezessete objetivos estratégicos, para os quais estão sendo definidos

---

<sup>4</sup> A Assessoria de Projetos Especiais foi criada por meio da Resolução da Câmara dos Deputados nº 32, de 2002, subordinada à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados, com a finalidade de “assessorar o Diretor-Geral na tomada de decisão relativa ao desenvolvimento e modernização organizacional”. Dentre as competências da Aproj, listadas no art. 2º da Resolução, destaca-se a de “desenvolver trabalhos técnicos, estudos e pesquisas acerca de demandas da Câmara dos Deputados, visando subsidiar o planejamento estratégico e a definição de diretrizes”.

indicadores e metas. Além disso, onze programas e projetos estratégicos corporativos foram classificados como projetos estruturantes, e priorizados para serem desenvolvidos e implantados no biênio 2009-2010.

A fim de dar suporte ao desenvolvimento desses projetos estruturantes, a Diretoria-Geral, por meio do escritório de projetos da Aproj, empenhou-se na elaboração de uma metodologia de gerenciamento de projetos, cujo objetivo é fornecer técnicas que ajudem o gerente e a equipe a obter os resultados esperados

A Metodologia de Gestão de Projetos da Câmara dos Deputados é baseada no conjunto de conhecimentos e melhores práticas elaborado pelo *Project Management Institute* (PMI) e no guia Gestão de Projetos na Câmara dos Deputados - Guia de Referência

O mapa corporativo representa a estratégia de contribuir para o aperfeiçoamento das funções legislativa, fiscalizatória e representativa da instituição, oferecendo aos parlamentares, aos órgãos deliberativos e representativos e à sociedade brasileira produtos e serviços com padrão de excelência na administração e no trato dos recursos públicos<sup>5</sup>.

Em julho de 2009 foi aprovada, por meio do Ato da Mesa 47, alteração da nomenclatura Assessoria de Projetos Especiais (Aproj) para Assessoria de Projetos e Gestão (Aproge), com a finalidade de adequar a denominação às atuais demandas, reforçando as atribuições do órgão no que diz respeito à política de modernização organizacional da Câmara e ao assessoramento direto à Diretoria-Geral na implantação da gestão estratégica, com o objetivo de acompanhar os projetos e programas estratégicos para que se alinhem à missão, visão e valores da Câmara dos Deputados.

A experiência da Câmara na implantação do planejamento e da gestão estratégica foi um dos temas tratados na 121ª conferência promovida pela União Interparlamentar, organização internacional que reúne os parlamentos de diversos países, realizada em Genebra, na Suíça, em outubro de 2009. O encontro, no qual estiveram representados mais de cem países, teve como tema principal “Avaliação dos Parlamentos: objetivos, métodos, resultados e impactos”.

A apresentação da Câmara aconteceu no fórum que reúne os secretários-gerais e outras autoridades administrativas de parlamentos de todo o mundo, a Associação de Secretários-Gerais dos Parlamentos.

---

<sup>5</sup> Premissas para o Planejamento Estratégico da Câmara dos Deputados, disponível em <http://intranet2.camara.gov.br/servidor/gestaoestrategica/premissas>. Acesso em 21 nov. 2009.

A Câmara participou, ainda, em outubro de 2009, do XIV Congresso Internacional sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, promovido pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, em Salvador, Bahia. A participação no painel “Experiências de Gestão Estratégica no Governo Federal Brasileiro” demonstra que a Câmara está alinhada aos processos de modernização da gestão pública conduzidos na esfera federal.

Nas palavras do Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer, no texto de justificativa para a aprovação do Ato da Mesa 47/09, a partir da definição da estratégia corporativa, a Casa inicia o processo que lhe permitirá, ao longo dos próximos anos, implementar um conjunto articulado de ações, que promoverão um salto qualitativo de gestão, com efeitos positivos na eficiência administrativa e na imagem da Câmara dos Deputados.

Destaca-se, ainda, a importância da implantação de instrumentos de mensuração de resultados, trazidos pela gestão estratégica na forma de indicadores, como elementos essenciais para o cumprimento, por parte da Câmara, da obrigação de auto-avaliar e prestar contas sobre o desempenho alcançado pela gestão, como parte do processo de *accountability* governamental.

## **6 A Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados**

Para discutir o reflexo das mudanças na gestão da Câmara na atuação da Secretaria de Controle Interno, foco do presente trabalho, é preciso entender o funcionamento e a organização da Secretaria.

A Secin foi criada pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 69, de 1994, como órgão subordinado diretamente à Mesa Diretora.

A criação da Secin na estrutura da Câmara teve a finalidade de dar cumprimento à disposição contida no art. 70 da Constituição Federal de 1988, que instituiu sistemas de controle interno em cada esfera de Poder. Anteriormente, a atribuição de supervisionar as atividades normativas e executivas de administração financeira, contabilidade, movimentação financeira e pagamento de pessoal era do Departamento de Finanças.

Em seu art. 2º, a Resolução 69/94 dispõe que à Secin compete “exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a verificação e avaliação dos resultados obtidos pelos administradores públicos, no âmbito da Câmara dos Deputados”.

Por meio da Resolução 23, de 1997, a Secin foi estruturada da seguinte forma: Coordenação de Auditoria Contábil e Operacional; Coordenação de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio; Coordenação de Auditoria de Pessoal; e Serviço de Administração.

A Resolução 23/97 traz as atribuições das Coordenações. Algumas são comuns a todas elas, nos assuntos de sua competência, como analisar e avaliar o processo de tomada de contas anual; verificar o cumprimento das metas, inclusive quanto à legalidade das diretrizes estabelecidas; realizar auditorias especiais; e verificar a adequação e privacidade das informações oriundas dos sistemas. Dentre as atribuições específicas de cada Coordenação, citam-se:

- Coordenação de Auditoria Contábil e Operacional: realizar auditorias contábil e operacional, bem como avaliar a eficiência e eficácia dos controles internos sobre os atos que impliquem despesas ou obrigações para o órgão. Alguns exemplos de itens avaliados são suprimento de fundos, restos a pagar, empenhos e despesas de exercícios anteriores.

- Coordenação de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio: fiscalizar a execução de contratos, convênios, acordos e ajustes; verificar a existência física de bens pertencentes à Câmara; examinar os processos relacionados com licitações, ou suas dispensas e inexigibilidades, e contratos celebrados pela Câmara dos Deputados.
- Coordenação de Auditoria de Pessoal: verificar a legalidade, a exatidão e a suficiência dos atos de admissão e desligamento de pessoal e de concessão de aposentadoria e pensão e examinar os controles relacionados com legalidade e legitimidade da concessão de benefícios e vantagens aos servidores.

Em 2001, o Ato de Mesa 70 criou a Coordenação de Auditoria de Assuntos Parlamentares, no âmbito da estrutura administrativa da Secretaria, visando atender às demandas específicas relacionadas aos benefícios concedidos aos parlamentares.

### **6.1 Organização dos Trabalhos de Auditoria na Secin**

Anualmente, a Secretaria elabora o Plano Anual de Controle Interno (PACI), que contém o planejamento das atividades a serem desenvolvidas no exercício. A partir de 2008, o PACI passou a ser submetido à Mesa Diretora para aprovação.

No Plano de 2009, por exemplo, foram detalhadas 34 atividades, divididas por coordenação, com as datas previstas para realização, a equipe responsável e a quantidade de homens/dia necessária, observando a quantidade de dias produtivos no ano.

Para a realização de cada trabalho de auditoria, de acordo com o programado no PACI, é designada pelo Diretor da Coordenação uma equipe de auditores, ou, mais raramente, um auditor. A equipe ou auditor, com base em dados colhidos em reuniões com a área auditada, e ainda em seu próprio conhecimento do assunto, elabora um mapeamento dos processos com levantamento das responsabilidades, rotinas e controles inerentes. Em seguida, a equipe ou auditor traça um esquema dos testes a serem aplicados com a finalidade de verificar a conformidade dos atos praticados na área auditada. A partir dos resultados da aplicação dos testes, é elaborado o relatório de auditoria, que, depois de concluído e apresentado à unidade administrativa auditada, é remetido à Diretoria-Geral, para adoção das providências pertinentes.

Os trabalhos de auditoria são realizados com base em orientações a cargo dos diretores de cada coordenação, que têm à sua disposição um Roteiro de Auditoria, elaborado pela atual Secretária de Controle Interno com base no Roteiro de Auditoria de Conformidade do TCU. O documento contém padrões de planejamento, regras de conduta, de execução das auditorias, de elaboração de relatórios e de controle de qualidade, bem como modelos de matrizes de planejamento, de procedimentos e de achados, de documentos para comunicação com o gestor e de formulários de verificação (*checklists*) e de controle de qualidade.

## **6.2 Implantação da Gestão Estratégica na Secretaria de Controle Interno**

Inserida no ambiente de discussões a respeito do planejamento estratégico na Câmara, foi percebida na Secin a oportunidade de se adequar à nova realidade da gestão, como forma não só de contribuir com a discussão sobre a gestão estratégica na Casa, mas também de melhorar sua própria governança.

Dessa forma, quando da apresentação do Plano Estratégico da Diretoria de Recursos Humanos, a Secretaria de Controle Interno ofereceu-se, diante da equipe responsável pela condução da gestão estratégica na Casa, para ser a próxima unidade administrativa a realizar o seu plano estratégico.

Em junho de 2007, toda a equipe da Secretaria de Controle Interno reuniu-se em um *workshop*, com o objetivo de definir sua missão, visão de futuro e valores.

Inferida da essência dos arts. 70 e 74 da Constituição Federal e dos arts. 2º e 3º da Resolução 69/94, a missão da Secretaria de Controle Interno foi assim enunciada: “Zelar pela aplicação regular dos recursos públicos geridos pela Câmara dos Deputados e colaborar com a Administração para o aperfeiçoamento dos atos de gestão.”

A missão, razão de ser da unidade, tem função orientadora e delimitadora de suas ações. Conhecer bem a missão constitui ponto inicial do processo de convergência do esforço coletivo visando à realização das atribuições e competências da Secretaria de Controle Interno e, assim, melhor cumprir o seu papel institucional.

Com a expectativa de ser alcançada pela Secin, foi estabelecida a seguinte visão de futuro: “Ser órgão de excelência no desempenho das atividades de controle interno e alcançar a plena integração com as unidades administrativas da Câmara dos Deputados.”



A visão de futuro descreve o patamar de desenvolvimento que se deseja atingir e pelo qual a Secin quer ser reconhecida em determinado período vindouro, ou seja, representa o estado futuro da unidade que se pretende ver transformado em realidade, tendo em vista os propósitos estabelecidos em sua missão.

Foram definidos ainda os seguintes valores, que constituem princípios éticos que devem nortear as ações e a conduta dos servidores da Secin:

- Eficiência – buscar um alto nível de produtividade ao menor custo possível;
- Ética – ter como padrão de conduta ações que busquem a verdade dos fatos, amparados em honestidade, moralidade, coerência e probidade administrativa;
- Profissionalismo – atuar de forma técnica, competente, responsável, impessoal, coerente, objetiva e com espírito de equipe;
- Comprometimento – agir com dedicação, empenho e envolvimento no cumprimento das atividades;
- Imparcialidade – atuar com independência, liberdade e autonomia, de forma a rejeitar a interveniência de qualquer interesse que não seja o público;
- Razoabilidade – saber analisar a adequação entre os meios e os fins empregados em determinado ato administrativo;
- Cooperação – atuar favorecendo a sinergia, a participação compartilhada, a diversidade de ideias e troca de informações.

Na ocasião, foi realizada ainda uma análise de cenário, necessária ao embasamento do planejamento estratégico, por meio da técnica denominada *SWOT*<sup>6</sup>, em busca da identificação, no ambiente interno, dos pontos fracos e dos pontos fortes do órgão, e no ambiente externo, das ameaças e das oportunidades.

A análise do ambiente interno possibilitou a percepção de fatores que poderão melhorar o desempenho da Secin, como por exemplo:

Pontos fortes:

- pessoal qualificado;

---

<sup>6</sup> A Análise SWOT é uma ferramenta utilizada para fazer análise de cenário (ou análise de ambiente), sendo usada como base para gestão e planejamento estratégico de uma corporação ou empresa, mas podendo, devido a sua simplicidade, ser utilizada para qualquer tipo de análise de cenário. O termo SWOT, sigla oriunda do idioma inglês, é um acrônimo de Forças (*Strengths*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*).

- profissionalismo;
- livre acesso/bom trânsito;
- valorização;
- independência;
- bom ambiente de trabalho.

Pontos fracos:

- falta de treinamento;
- carência de servidores;
- ausência de acompanhamento/avaliação das recomendações;
- falta de integração entre as Coordenações;
- falta de padronização de procedimentos.

Das condições percebidas no ambiente interno, surgiram variáveis que, por um lado, colocaram em evidência as qualidades e potencialidades da Secretaria, que não devem ser negligenciadas, mas melhoradas, e, por outro, detectaram as vulnerabilidades da unidade, que mereceram atenção especial com vistas a minimizá-las ou neutralizá-las, em prol da concretização dos objetivos estratégicos no cumprimento da missão.

Tão importante quanto a interação do ambiente interno, é a interação com o ambiente externo, fundamental para que o órgão possa bem cumprir o seu papel institucional. Nessa análise, foram levantados, entre outros, os seguintes elementos:

Oportunidades:

- exigência, por parte da sociedade, de maior transparência e controle;
- valorização do profissional da área de controle;
- solicitação de manifestações da Secin por parte de outros setores da Casa;
- momento em que a Casa se mobiliza para implantação do planejamento estratégico;
- reconhecimento da qualidade dos trabalhos desenvolvidos.

Ameaças:

- imagem negativa da Secin;
- interferências políticas;
- resistência das unidades auditadas;
- desinformação acerca da importância da Secin;
- falta de normas internas que possibilitem melhorar os trabalhos de auditoria.

Da identificação dos fatores externos à Secretaria surgiram características que podem ser traduzidas em oportunidades a serem aproveitadas ou em situações de risco (ameaças) que, na medida do possível, devem ser evitadas ou neutralizadas, para que a Secretaria alcance seus objetivos estratégicos e cumpra sua missão.

Em continuidade ao processo do planejamento estratégico, durante o segundo semestre de 2007, foi designada uma equipe de desenvolvedores, composta por servidores da Secin, com a supervisão da Aproj, para elaborar o plano estratégico com a utilização do BSC. Esse trabalho teve início com a realização de entrevistas com líderes e formadores de opinião de unidades administrativas da Câmara dos Deputados, tendo sido utilizadas também as informações levantadas na análise de cenário. Dessa forma, construiu-se o mapa estratégico da Secin, o qual traduz a missão, a visão e a estratégia em um conjunto de objetivos que devem direcionar o comportamento e o desempenho da Secretaria.

O mapa estratégico consiste na representação gráfica dos objetivos estratégicos, estruturados em quatro perspectivas, quais sejam, Papel Institucional, Público-alvo, Processos Internos, e Pessoas e Tecnologias. Os objetivos de cada perspectiva mantêm entre si um encadeamento lógico de causa e efeito.

De fato, o mapa estratégico da Secin, contendo os objetivos estratégicos organizados em perspectivas, é um importante instrumento de mobilização, valorização e inserção profissional de seus servidores, na medida em que possibilita aos dirigentes e auditores a real percepção de sua parcela de contribuição para o alcance dos resultados desejados.

Em dezembro de 2007, foi apresentado aos demais departamentos da Câmara dos Deputados o Plano Estratégico da Secretaria de Controle Interno, que além de defender o modelo teórico adotado, apresentou a missão, a visão, os valores, a análise de cenário, o mapa estratégico, os objetivos estratégicos, os indicadores, as metas, os projetos estratégicos e a matriz de impacto (relacionando os projetos aos objetivos).

O ano de 2008 foi fundamental para a Secin, quando ocorreu a mudança da estratégia – plano estratégico – para a ação – gestão estratégica. Os projetos foram desenvolvidos, novas rotinas de serviço foram implementadas e os indicadores começaram a ser mensurados. O transcorrer desse período proporcionou a oportunidade a todos os servidores da Secin de vivenciar as mudanças trazidas pela nova realidade da gestão estratégica. Com essa vivência, tomou-se inclusive a decisão de realizar uma revisão do plano

estratégico, justificada da seguinte forma pela Secretária de Controle Interno no Boletim da Estratégia da Secin (2009).

Apesar de sabermos que os objetivos não devem ser alterados a cada sopro de mudança, consideramos que o processo de implantação da Gestão na Casa é novo, estando, portanto, em fase de maturação. Assim, achamos que o momento é oportuno para realizarmos pequenos ajustes no Plano Estratégico da Secin.

Assim, o plano original que, vislumbrando o horizonte em 2011, havia estabelecido dezenove objetivos estratégicos e vinte e três indicadores, em sua revisão, realizada na 3ª Reunião de Análise Estratégica, ficou mais enxuto, estabelecendo prioridades e reduzindo os indicadores para aproximá-los da realidade do trabalho. Os objetivos foram reduzidos para dezesseis e os indicadores para dezenove.

Os dezesseis objetivos estratégicos da Secin retratam o que é imprescindível para o cumprimento da missão institucional e o alcance da visão de futuro. São declarações breves que, em conjunto, indicam como a Secin pretende sair da situação atual para a situação desejada.

A fim de mensurar a consecução dos objetivos estratégicos, foram propostos indicadores de desempenho, como instrumentos de medição que permitirão avaliar o quanto se está caminhando na direção das metas almejadas.

Para que as metas estabelecidas em cada um dos indicadores estratégicos sejam atingidas, foram desenhados projetos e ações que vêm sendo implementados pela Secin. Enquanto os projetos consistem em grandes iniciativas de intervenção que demandarão mais tempo e recursos, as ações são iniciativas pontuais que foram ou estão sendo desenvolvidas em curto prazo.

Dentre os projetos estratégicos elaborados, destacam-se, no âmbito deste projeto, os seguintes:

- “Adequação da Tomada de Contas Anual (TCA) às expectativas do Tribunal de Contas da União (TCU)”, que consiste em identificar as reais expectativas do TCU em relação à TCA da Câmara dos Deputados.
- “Manual de Procedimentos”, que consiste na definição dos padrões gerais de planejamento, execução, elaboração do relatório e controle de qualidade das auditorias realizadas pela Secin, bem como na definição dos procedimentos para análise dos processos de exame obrigatório.

– “Roteiro de Auditoria”, que tem por objetivo identificar os tipos e as etapas do processo das auditorias realizadas na Secin, descrever o processo em sistema apropriado e propor padronização da rotina de auditoria.

– “Reestruturação da Secin”, que tem como objetivo propor ajustes nas atribuições das coordenações e dos servidores e estudar a necessidade e a viabilidade de reestruturação da Secretaria.

– “Trilha de Conhecimento”, que consiste em identificar os conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao servidor para que a Secin atinja seus objetivos institucionais, e estabelecer os possíveis caminhos a serem seguidos visando ao desenvolvimento das competências identificadas.

### **6.3 O Papel da Secin no Processo de Tomada de Contas Anual da Câmara**

Além da avaliação sistemática da gestão da Câmara, realizada, principalmente, por meio das auditorias, a Secin desempenha, ainda, papel fundamental na elaboração do processo de Tomada de Contas Anual (TCA), a ser enviado pela Câmara, assim como por todos os demais órgãos e entidades da administração pública federal, ao TCU, em consequência da obrigatoriedade de prestar contas estabelecida no do art. 70 da Constituição de 1988.

O processo de TCA da Câmara é composto das seguintes peças, de acordo com a Instrução Normativa 57, de 27 de agosto de 2008, do TCU:

I. rol de responsáveis;

II. relatório de gestão dos responsáveis;

III. declaração expressa da respectiva unidade de pessoal de que os responsáveis constantes do rol a que se refere o inciso I estão em dia com a exigência de apresentação da declaração de bens e rendas de que trata a Lei 8.730, de 1993;

IV. relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam pronunciar-se sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade jurisdicionada, consoante previsão em lei ou em seus atos constitutivos;

V. relatório de auditoria de gestão, emitido pelo órgão de controle interno;

VI. certificado de auditoria, emitido pelo órgão de controle interno;

VII. parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno; e

VIII. pronunciamento expresso do Presidente da Câmara.

Para a elaboração das peças I a IV, é constituída, anualmente, Comissão de TCA, com servidores do Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade. A comissão elabora as peças referidas e envia o processo à Secin, que instrui o processo com as peças de sua responsabilidade, quais sejam: Relatório de Auditoria de Gestão, Certificado de Auditoria e Parecer, e envia o processo à Presidência da Casa para pronunciamento do Presidente. Em seguida, o processo retorna à Secin para envio ao TCU.

O Relatório de Auditoria de Gestão é emitido pela Secin com a estrutura exigida pelo TCU nos atos normativos que regulam o processo de contas anuais, e com base nas informações prestadas no Relatório de Gestão e nas conclusões das auditorias realizadas ao longo do exercício a que se referem as contas.

No entanto, apesar de seguir fielmente a estrutura delimitada pelo TCU, à medida que foi sendo percebida uma mudança nas necessidades de informações por aquela Corte de Contas, sentiu-se também na Secin a necessidade de adequar os conteúdos de seu Relatório de Auditoria de Gestão, de forma a prestar informações que permitam ao Tribunal avaliar, além da conformidade dos atos de gestão praticados na Câmara, o desempenho da gestão. Essa necessidade se refletiu na criação do projeto estratégico “Adequação da Tomada de Contas Anual às exigências do TCU”.

Até o exercício de 2008 a Secin não participou da elaboração do Relatório de Gestão, mas, a partir do exercício de 2009, passou a constituir Grupo de Trabalho, como parte das atividades propostas pelo referido projeto, com o objetivo de estudar as instruções e decisões normativas do TCU sobre as contas anuais. Esse Grupo, então, reuniu-se com os responsáveis pela elaboração do Relatório de Gestão, visando o intercâmbio de informações. Como resultado desse intercâmbio, e ainda no âmbito do projeto “Adequação da Tomada de Contas Anual às exigências do TCU”, no exercício de 2009 a Secin sugeriu à Comissão que buscasse a participação da Assessoria de Projetos e Gestão da Câmara dos Deputados, que é o órgão responsável pelo cálculo dos indicadores institucionais, por acreditar que essas informações podem ser úteis ao TCU. Assim, essas informações passaram a constar do Relatório de Gestão no exercício de 2009.

A Secin tem consciência de que sua participação na elaboração do Relatório de Gestão deve ser limitada à troca de ideias e orientações quanto à interpretação dos normativos

expedidos pelo TCU. Cabe ao gestor adequar as informações prestadas nesse Relatório às atuais exigências do TCU.

No entanto, quanto ao Relatório de Auditoria de Gestão, a Secin precisa ter condições de realmente opinar sobre os aspectos de desempenho solicitados pelo TCU. Para isso, é necessário que inclua no seu rol de auditorias “possíveis” a realização de trabalhos de auditoria que visem à avaliação do desempenho da gestão.

#### **6.4 Implicação das Mudanças na Gestão para a Atuação da Secin**

Em meio a todas as mudanças pelas quais vem passando a gestão, tanto na administração pública como um todo, quanto especificamente na Câmara, percebe-se que o ambiente em que atua a Secin vem sofrendo profundas transformações em diversos aspectos.

Primeiro, a modernização na gestão da Câmara, por meio da implantação de um modelo de gestão estratégica, que tem buscado formas de gerir melhor seus recursos, com o intuito de atingir melhores resultados, com ênfase na economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Segundo, a demanda do TCU pelo aprimoramento dos processos de TCA, requerendo informações que permitam avaliar, mais do que a conformidade, o desempenho da gestão, em função da mudança do foco da discussão sobre a *accountability* governamental para a produção de resultados pela aplicação dos recursos públicos.

Por fim, o desenvolvimento dos processos de planejamento e de gestão estratégica na própria Secin, com a definição de objetivos estratégicos, que tem levado ao aprimoramento dos processos de trabalho, e à atuação, por parte dos servidores, de maneira mais crítica em relação às atividades da Secin e às suas próprias.

Diante dessa nova realidade, é necessário que a Secin assuma uma outra postura. Ampliou-se o campo de atuação, as cobranças passaram a ser mais fortes e as exigências são no sentido de que a auditoria interna desempenhe atividade que agregue valor e contribua para a melhoria dos resultados, no papel de elemento essencial para a boa governança.

De certa forma, apesar de todos os esforços empreendidos, ainda hoje a Secin continua fazendo as mesmas auditorias que fazia antes da implantação do planejamento e da gestão estratégica na Câmara, o que pode ser verificado em uma análise do Plano Anual de

Controle Interno para 2009. Os aspectos relacionados ao planejamento e à gestão estratégica da Casa ainda não foram abordados pela Secin em suas auditorias.

No entanto, a Secin encontra-se em plena fase de reestruturação. Com a criação do plano estratégico, diversos projetos foram desenvolvidos. Dentre os que se encontram em fase de execução, destacam-se o “Manual de Auditoria”, previsto no planejamento estratégico original, e o “Roteiro de Auditoria”, incluído na revisão do plano, pois se espera que a execução desses dois projetos traga solução a questões importantes que continuam sem resposta na Secin.

A primeira, diz respeito à definição dos tipos de auditoria executadas. A Secin não conta, atualmente, com uma relação dos tipos de auditoria com nomenclatura e descrição de cada um, de forma a classificar os trabalhos de auditoria.

A segunda é a própria padronização dos procedimentos a serem adotados por todas as Coordenações, de forma que a abordagem, junto às áreas auditadas, seja uniforme.

No mais, a existência de um manual de procedimentos é citada por diversos autores como um dos princípios básicos de controle interno administrativo, com a finalidade de evitar a ocorrência de erros e aumentar a eficiência operacional.

Por tudo isso, o momento é propício para a implantação de uma nova filosofia de trabalho na Secin, que considere a necessidade de se avaliar a gestão da Câmara de forma abrangente, a adequação de seu planejamento estratégico e os resultados obtidos pela gestão, mensurados por meio dos indicadores propostos. Esse papel deve ser desempenhado pela Secin sob a ótica da Auditoria de Gestão.



## 7 Uma Proposta para a Secin

Apesar das diferenças verificadas entre as abordagens sobre as modalidades de auditoria governamental e suas definições pelos diversos autores e instituições, apresentadas no Capítulo 4, observa-se em todas as classificações estudadas um esforço no sentido de delimitar dois campos de atuação das auditorias: a conformidade – a ser explorado pelas auditorias de conformidade – e o desempenho – a ser explorado pelas auditorias de desempenho ou operacionais.

No que diz respeito à atuação da auditoria interna nos planejamentos estratégicos das organizações, poucos estudos são encontrados.

Assim como a implantação das atividades de planejamento e de gestão estratégica nos órgãos e entidades governamentais é assunto recente, mais recente ainda é a tentativa de estruturação de um novo tipo de auditoria que aborde a verificação dos elementos essenciais do planejamento e da gestão estratégica.

Nenhum dos livros de auditoria consultados para a elaboração deste trabalho traz a previsão de uma auditoria voltada especificamente para a gestão estratégica das organizações. Nos poucos trabalhos encontrados a respeito desse tema, basicamente trabalhos acadêmicos e artigos de revistas especializadas, o termo sugerido pelos autores é Auditoria de Gestão.

A utilização dessa nomenclatura pode e deve ser questionada, principalmente diante da utilização, por outros autores, do mesmo termo fazendo referência a outras modalidades de auditoria. O importante é que os órgãos de auditoria e controle interno das instituições que têm implantada a gestão estratégica encontrem uma forma de atuar no monitoramento desse processo.

O atual momento de reestruturação dos trabalhos da Secin, inclusive o desenvolvimento dos projetos estratégicos Manual de Controle Interno e Roteiro de Auditoria, somado ao início da implantação da gestão estratégica na Casa, representa uma oportunidade para que seja incluída, entre as modalidades de auditoria a serem realizadas pela Secin, uma voltada especificamente para a gestão estratégica da Câmara.

A legislação brasileira sobre controle governamental não delimita ou define os tipos de auditoria a serem realizados pelos órgãos de auditoria e controle interno. Em uma análise dos manuais e documentos técnicos de alguns desses órgãos, verifica-se que cada um

elaborou uma lista com os tipos de auditoria a serem realizados, atribuindo a cada tipo uma definição.

Dessa forma, entende-se que a Secin é livre para elaborar a lista com os tipos do trabalho que pretende realizar, utilizando a nomenclatura e a definição que julgar mais adequadas. Por esse motivo, esse momento é de suma importância, já que está em fase de conclusão a elaboração do Manual de Controle Interno, que trará exatamente essa nomenclatura e definições.

Utilizando o mesmo termo sugerido nos textos pesquisados, a auditoria de gestão a ser realizada pela Secin compreenderia exame para avaliar o planejamento estratégico da Câmara, a fim de constatar se as diretrizes institucionais foram definidas com coerência, garantindo o futuro da instituição, bem como avaliar o gerenciamento dos planos de ação, verificando sua execução conforme o planejado e se o resultado alcançado proporcionou a consecução das metas estabelecidas.

A definição a ser dada à auditoria de gestão deve enfatizar adequadamente o fato de que essa auditoria examina e avalia o processo de gerenciamento estratégico como um todo.

A auditoria de gestão aqui proposta não se confunde com a auditoria operacional nem com a auditoria de gestão já discutidas na Secin e incluídas na minuta do Manual de Controle Interno da Secin, em fase de elaboração no âmbito do projeto estratégico Manual de Controle Interno.

Não há dúvidas, entre os gestores da Secin, de que a Secretaria deve ampliar sua atuação no sentido de realizar auditorias de desempenho, na forma da Auditoria Operacional definida nos seguintes termos na minuta do Manual de Controle Interno da Secin:

#### **Auditoria Operacional**

Consiste na avaliação sistemática da gestão de órgãos ou sistemas integrantes do escopo da auditoria quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia, tendo como foco a utilização dos recursos, os controles internos, o cumprimento das metas previstas e a obediência aos normativos legais aplicáveis aos aspectos citados.

Tem por objeto as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, e a finalidade de emitir uma opinião sobre a gestão quanto aos aspectos da eficiência, da eficácia e da economicidade, procurando auxiliar a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações que visem aprimorar os procedimentos, melhorar os controles e aumentar a responsabilidade gerencial.

Essa definição foi elaborada com base nos conceitos encontrados no Manual de Auditoria Operacional do TCU (2000) e no Manual de Auditoria do Conselho Federal de Contabilidade (2007).

A realização das auditorias de desempenho é ponto central de um novo modelo de controle, com atuação preventiva e com ênfase na avaliação dos resultados organizacionais. Essa forma de atuação pela Secin é necessária não apenas para o cumprimento de sua missão constitucional, que inclui, além da fiscalização da legalidade, a da legitimidade e economicidade dos atos de gestão, mas também para o cumprimento de seu papel, como órgão de auditoria interna, de atividade que agregue valor e contribua para melhorar a gestão e os resultados da Câmara.

Já a auditoria de gestão definida na minuta do Manual de Controle Interno da Secin visa suprir a necessidade de se desenhar um modelo de auditoria para subsidiar a certificação da regularidade das contas no processo de TCA. A definição foi elaborada com base naquela encontrada no Manual de Controle Interno do Poder Executivo Federal (2001), utilizada também por Castro (2008), conforme visto no Capítulo 4, nos seguintes termos:

#### **Auditoria de Gestão**

Objetiva emitir opinião com vistas a certificar a regularidade das contas da Câmara dos Deputados. Com essa finalidade, verifica a observância da legalidade nos atos praticados; a probidade na aplicação dos dinheiros públicos e na guarda ou administração de valores e outros bens a ela pertencentes ou confiados, assim como dos recursos repassados às entidades conveniadas, manifestando-se, inclusive, quanto à eficiência, eficácia e economicidade da gestão.

É necessário, portanto, especial cuidado quando da elaboração da definição de cada categoria de auditoria. Certo é que, assim como a auditoria operacional, também a auditoria de gestão objeto da presente proposta é um tipo de auditoria de desempenho. No entanto, enquanto aquela tem foco na avaliação dos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia na utilização dos recursos, esta é voltada especificamente para os elementos essenciais da gestão estratégica da Câmara.

Diferentemente da auditoria de gestão definida na minuta do Manual de Controle Interno da Secin, a abordagem a ser dada pela auditoria de gestão aqui proposta inclui a análise do plano estratégico da Câmara, com todos os seus elementos, a avaliação dos indicadores propostos, o acompanhamento do cálculo dos resultados e, ainda, a realização de uma análise crítica desses resultados em comparação com as metas propostas.

Didaticamente, com base no modelo proposto por Freitas (2001), podemos explorar as diferentes possibilidades de análise no âmbito da auditoria de gestão, passando pelos elementos essenciais do planejamento e da gestão estratégica.

### **Missão**

A análise da missão definida pelos formuladores da estratégia visa certificar-se de que ela esteja bem formulada, com base na perfeita identificação do problema o qual a organização foi criada para resolver. A declaração da missão deve estar expressa adequadamente, evitando uma abordagem muito abrangente ou muito restrita.

Outro aspecto importante é o cumprimento da missão. Caso a instituição esteja tendo dificuldades em concretizar sua missão, as causas deverão ser buscadas pelo auditor, a fim de que possam ser sugeridas medidas que possibilitem o cumprimento das suas finalidades.

### **Valores**

Os valores constituem princípios éticos que devem nortear as ações e a conduta dos servidores, devendo servir como diretrizes no processo decisório, especialmente quando há uma lacuna na regulamentação e não há precedentes.

Os valores da organização devem ser consistentes entre si, não se chocando uns com os outros, e coerentes com os valores e com a ética da Administração Pública. Todos os funcionários devem ter conhecimento e compreender os valores fundamentais, para que esses sejam norteadores das ações executadas em toda a organização.

### **Objetivos estratégicos**

O conjunto de objetivos estratégicos deve direcionar o comportamento e o desempenho da instituição, possibilitando aos servidores a real percepção de sua parcela de contribuição para o alcance dos resultados desejados. Dessa forma, todos os servidores devem ter conhecimento e compreender claramente os objetivos estratégicos.

A definição dos objetivos estratégicos deve levar em consideração os pontos fortes e fracos da organização, bem como o ambiente externo em que essa está inserida.

Os objetivos devem ser bem formulados, suficientemente claros, de forma que não pareçam vagos nem ambíguos. Devem estar alinhados com as diretrizes governamentais e com a missão da organização, concorrendo para sua realização.

Ainda, os objetivos estratégicos devem possibilitar o estabelecimento de indicadores de desempenho mensuráveis, de maneira que seu atingimento possa ser medido e monitorado.

### **Indicadores de desempenho**

Os indicadores de desempenho fornecem o instrumental para a mensuração do desempenho da organização em relação aos objetivos definidos.

É fundamental que esses indicadores estejam alinhados com a estratégia da organização, de forma a garantir a focalização dos esforços no sentido da realização dos objetivos.

O sistema de medição de desempenho deve preocupar-se em medir somente o que é importante, equilibrando um conjunto de medidas que cubram as diferentes dimensões dos resultados, quais sejam, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade. Os servidores devem ser envolvidos no desenho e na implantação do sistema de mensuração, de forma a conhecerem e compreenderem a avaliação a que sua atuação está sujeita.

A medição de desempenho deve ser vista como um processo, não se referindo a uma simples coleta de dados num determinado momento. Essa medição deve ser capaz de monitorar constantemente o desempenho, de forma a possibilitar o redirecionamento das ações em casos de não atingimento das metas, fornecendo uma base adequada para a tomada de decisões.

Os indicadores de desempenho devem ter fórmula de cálculo simples, que utilize dados acessíveis facilmente. Em outras palavras, as informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável.

Além disso, o cálculo do indicador deve ser correto e confiável, sendo necessário que a fonte dos dados utilizada para o cálculo do indicador seja confiável. No âmbito da auditoria de gestão, esse cálculo deve ser passível de conferência.

Por último, o resultado do cálculo do indicador deve permitir uma interpretação precisa quanto à realização do objetivo que esse se propõe a medir.

A Decisão Normativa 94, de 2008, do TCU, traz em seu Anexo IV as seguintes características necessárias para que o indicador seja satisfatório:

- I. Representatividade: o indicador deve ser a expressão dos produtos essenciais de uma atividade ou função; o enfoque deve ser no produto: medir aquilo que é produzido, identificando produtos intermediários e finais, além dos impactos desses produtos;

- II. Homogeneidade: na construção de indicadores devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas;
- III. Praticidade: garantia de que o indicador realmente funciona na prática e permite a tomada de decisões gerenciais. Para tanto, deve ser testado;
- IV. Validade: o indicador deve refletir o fenômeno a ser monitorado;
- V. Independência: o indicador deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer monitorar, devendo ser evitados indicadores que possam ser influenciados por fatores externos à ação do gestor;
- VI. Simplicidade: o indicador deve ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso;
- VII. Cobertura: os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, resguardados os princípios da seletividade e da simplicidade;
- VIII. Economicidade: as informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável, em outras palavras, a manutenção da base de dados não pode ser dispendiosa;
- IX. Acessibilidade: deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores;
- X. Estabilidade: a estabilidade conceitual das variáveis componentes e do próprio indicador bem como a estabilidade dos procedimentos para sua elaboração são condições necessárias ao emprego de indicadores para avaliar o desempenho ao longo do tempo.

## **Metas**

Toda medida de desempenho deve estar vinculada a uma meta ou padrão predefinido. Essa é a única forma de interpretar, significativamente, os resultados das medidas e estimar o sucesso alcançado pelas ações administrativas. Assim, para cada indicador elaborado deve-se definir uma meta a ser alcançada em um determinado período.

O processo de definição das metas deve ser bem fundamentado, de forma que representem, ao mesmo tempo, um resultado possível de ser alcançado e um desafio para seu alcance. Para isso, pode ser necessário que as metas sejam periodicamente revisadas.

No caso de não cumprimento das metas, devem ser identificadas as respectivas causas, as possíveis consequências e as medidas que serão adotadas.

## **Arranjo organizacional**

Para que uma estratégia possa ser colocada em prática, é necessário que sua formulação tenha levado em consideração a estrutura e a capacidade operacional da organização.

Por outro lado, a implantação da estratégia pode levar à necessidade de mudanças na estrutura organizacional.

Ao implementar uma estratégia, os elementos básicos introduzidos na organização interagem com o arranjo existente: estrutura organizacional, recursos humanos, recursos financeiros.

A fim de que seja implementada com sucesso, a estratégia deve detalhar como deve ser estruturada e operada a organização para a consecução dos objetivos, de forma a garantir que o arranjo organizacional seja colocado a serviço da estratégia.

Para Freitas (2001), em termos de auditoria de gestão, interessa saber se a estrutura favorece, ou pelo menos não prejudica, a implementação da estratégia da organização e o alcance dos seus objetivos, buscando identificar possíveis problemas do arranjo estrutural da entidade auditada. A estrutura deve ser adequada aos objetivos do órgão, e fornecer adequada definição de responsabilidades.

Quanto aos recursos humanos, esse elemento está presente em todos os momentos da implantação da estratégia. Afinal, são pessoas que elaboram a estratégia, executam as tarefas, avaliam os resultados.

No âmbito da auditoria de gestão, interessa explorar os aspectos mais diretamente relacionados à implementação da estratégia e dos objetivos organizacionais, como a suficiência, em termos quantitativos, e a capacitação dos recursos humanos para o cumprimento da missão, dos objetivos e das metas.

Além disso, é necessário avaliar o envolvimento do corpo de servidores com a estratégia, de forma que entendam a mensuração dos resultados como um auxílio ao trabalho, e não como uma tarefa a mais a ser cumprida, ou ainda, um aparato de controle, utilizado pela administração para “vigiar” os servidores.

No que diz respeito aos recursos financeiros, para que a estratégia leve a resultados satisfatórios, essa deve ser coerente com os recursos disponíveis. A auditoria de gestão deve opinar sobre a sua suficiência, em termos quantitativos, e a adequação da sua distribuição, para a implantação da estratégia.

## 8 Conclusão

O ciclo do planejamento estratégico passa pela definição de missão, visão de futuro, valores e objetivos estratégicos, além da elaboração de indicadores de desempenho e definição das metas a serem alcançadas. Ao passar da fase de elaboração da estratégia para a ação, acrescenta-se a aferição dos indicadores e a comparação dos resultados alcançados com as metas definidas.

Para que se feche esse ciclo, é necessário que sejam acrescentados, ainda, os elementos monitoramento e ações corretivas, como processo contínuo de avaliação e ajuste da estratégia à realidade. Só com um bom monitoramento da estratégia e implantações de possíveis ações corretivas pode-se garantir que todos os elementos da estratégia da organização estão no rumo certo em relação aos seus objetivos.

O monitoramento ou controle como um dos passos do processo de gestão (planejamento – execução – controle – ações corretivas) é responsabilidade primeiro do gestor, a quem cabe apurar e avaliar os resultados de sua gestão no sentido de alimentar o processo de tomada de decisões.

No entanto, parte dessa tarefa também deve ser executada pela auditoria interna, no cumprimento do seu papel de atividade consultiva e na busca de seu objetivo de agregar valor e melhorar as operações da organização.

Assim, tendo em vista a reestruturação por que passa a Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados, somada à implantação da gestão estratégica na Casa, o atual momento é propício para a implantação de uma nova filosofia de trabalho na Secin.

Um esforço vem sendo empreendido na Secin no sentido de se implantar a realização de uma auditoria operacional que forneça resultados efetivos, para o devido desempenho do papel de atividade de assessoramento da auditoria interna. Esse esforço pode ser complementado com a proposta apresentada no Capítulo 7, no sentido de que sejam avaliados não somente os aspectos de resultado a que se propõe a auditoria operacional, mas a gestão estratégica da Casa e de seus departamentos, de forma a contribuir efetivamente para o atingimento dos objetivos que fundamentam a existência da Câmara dos Deputados.

A propósito, para a execução da auditoria de gestão, o órgão de controle interno deve contar com técnicos competentes e de gabarito, e necessita ter apoio absoluto da alta administração para que seus atos encontrem respaldo e respeito de toda a organização. Estes



são pilares básicos para que a auditoria de gestão se consolide como poderoso instrumento para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos.

## 9 Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 1965.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, do Presidente da República. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 fev. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.482, de 30 de junho de 2005, do Presidente da República. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Resolução n. 69, de 21 de junho de 1994. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 22 jun. 1994.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Resolução n. 23, de 6 de novembro de 1997. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 07 nov. 1997.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa n. 70, de 07 de junho de 2001. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 08 jun. 2001.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Resolução n. 32, de 18 de dezembro de 2002. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 19 dez. 2002.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Secretaria de Controle Interno. Plano Estratégico da Secretaria de Controle Interno (2008-2011). Brasília, 2007. Disponível em: <<http://intranet2.camara.gov.br/servidor/gestaoestrategica/setoriais/secin>>. Acesso em: 30 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa n. 47, de 07 de julho de 2009. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 08 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Plano Estratégico Corporativo. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://intranet2.camara.gov.br/servidor/gestaoestrategica/corporativo>>. Acesso em 30 de junho de 2009.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Secretaria de Controle Interno. Boletim da Estratégia da Secretaria de Controle Interno. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Boletim da Estratégia. n. 08, nov. 2009. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://intranet2.camara.gov.br/servidor/gestaoestrategica>>. Acesso em: 26 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Aprovado pela Instrução Normativa n. 01, de 2001, da Secretaria Federal de Controle. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. 1º Fórum Nacional de Gestão Pública. Relatório Final. Brasília, 2009. Disponível em: <[https://conteudo.gespublica.gov.br/folder\\_publicacoes/pasta.2009-05-06.4492662834/relatorio\\_final.pdf](https://conteudo.gespublica.gov.br/folder_publicacoes/pasta.2009-05-06.4492662834/relatorio_final.pdf)>. Acesso em: 09 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria de Natureza Operacional. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa n. 57, de 27 de agosto de 2008. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa n. 94, de 3 de dezembro de 2008. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 dez. 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma Resposta Estratégica aos Desafios do Capitalismo Global e da Democracia. *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a Nova Gestão Pública*. Brasília: MP, SEGES, 2002.

CASTRO, Domingos Poubel de. *Auditoria e Controle Interno na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. *Carta de Brasília sobre Gestão Pública*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Manual de Auditoria do Sistema CFC/CRCs*. Brasília: CFC, 2007.

CRUZ, Flávio da. *Auditoria Governamental*. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

FLEURY, Newton Meyer. Formalização e Avaliação de Estratégias nas Organizações do Setor Público: A Experiência do FNDE. Página Eletrônica do Departamento de Administração da Universidade Federal Fluminense. Disponível em:<  
<http://www.uff.br/sta/textos/nf011.doc>>. Acesso em: 3 nov. 2009.

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de. Auditoria de Gestão e Estratégia no Setor Público. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ENAP, ano 52, n. 4, 2001.

GIL, Antônio de Loureiro. *Auditoria Operacional e de Gestão*. 5ª edição. Atlas. São Paulo, 2000.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. *Auditoria de Gestão*: utilização de indicadores de gestão no setor público. 1999. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria) - Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

IFAC – *International Federation of Accountants*. *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*. New York, 2001.

KAPLAN, Robert; NORTON, David. *A Estratégia em Ação*: Balanced Scorecard. Tradução de Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. 23. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. *Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro*. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MOORE, Mark Harrison. *Criando Valor Público*: Gestão Estratégica no Governo. Tradução de P. G. Vilas-Bôas Castro e Paula Vilas-Bôas Castro. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília: ENAP, 2002.

IBGC. Governança Corporativa. Disponível em:  
<<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=17>>. Acesso em: 04 nov. 2009.

INTOSAI – *Normas de Auditoria da INTOSAI*. Tradução de Inaldo da Paixão Santos Araújo. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 1995.

\_\_\_\_\_ – *Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional*. Tradução de Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.

O MODELO de Excelência em Gestão. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/acoes/acoes-complementares-1/o-modelo-de-excelencia-em-gestao>>. Acesso em: 09 out. 2009.

PALVARINI, Bruno Carvalho. O Programa GesPública e um Modelo de Gestão para o Brasil. Brasília, 2009. Disponível em: <[https://www.gespublica.gov.br/folder\\_publicacoes/pasta.2009-07-27.5363849525/pasta.2009-08-21.5404027356/o\\_programa\\_gespublica\\_e\\_um\\_modelo\\_de\\_gestao\\_para\\_o\\_brasil.....pdf](https://www.gespublica.gov.br/folder_publicacoes/pasta.2009-07-27.5363849525/pasta.2009-08-21.5404027356/o_programa_gespublica_e_um_modelo_de_gestao_para_o_brasil.....pdf)>. Acesso em: 26 out. 2009.

PESSOA, Robertônio Santos. Alerta! A "nova Administração Pública". *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 43, jul. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=318>>. Acesso em: 05 nov. 2009.

REZENDE, Flávio da Cunha. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática Brasileira. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 21, jan/jun 2009. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222009000100014&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222009000100014&script=sci_arttext)>. Acesso em: 05 nov. 2009.

SLOMSKI, Valmor *et al.* *Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

TIMMERS, Hans. Government Governance: Corporate Governance in the Public Sector, Why and How? In: 9th Fee Public Sector Conference, 2000. Disponível em: <[http://www.ecgi.org/codes/documents/public\\_sector.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2009.