### Análise do Programa de Modernização do Controle Externo Brasileiro – o Promoex nos Tribunais de Contas

**Analysis of the Modernization Program of Brazilian External Control - the Promoex in the Courts of Accounts**

Flávia de Araújo e Silva

Mestre em Ciências Contábeis – UFMG

Coordenadora de Contabilidade – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Rua Litargírio, 22 – Grajaú – Belo Horizonte-MG

Flavia.admin@gmail.com

Poueri do Carmo Mário

Doutor em Ciências Contábeis – USP

Professor Associado I da Universidade Federal de Minas Gerais

Av. Pres. Antônio Carlos, 6627 - Pampulha, Belo Horizonte

poueri@gmail.com

**Resumo**

O objetivo desta pesquisa foi verificar quais foram os resultados alcançados pelos Tribunais de Contas com o Programa de modernização do sistema de controle externo dos Estados e Municípios brasileiros, o Promoex, conduzido no período de 2006 a 2013. O foco do Programa, que contou com a participação da quase totalidade dos Tribunais Brasileiros, foram ações para contornar os pontos fracos identificados em diagnóstico realizado no ano de 2002. A metodologia utilizada no estudo pautou-se em pesquisa documental. Verificou-se que as metas planejadas no Promoex foram cumpridas em grande parte dos Tribunais, depreendendo-se que houve um avanço na tentativa de modernização no sistema de controle externo no que tange: ao uso de práticas modernas de gestão; à interação entre as instituições para compartilhamento de soluções comuns; ao uso mais intensivo da tecnologia da informação nos processos de trabalho; à reestruturação das práticas de gestão de pessoas mais alinhadas ao alcance de resultados. Entretanto, ainda há necessidade de se realizar um diagnóstico por institutos independentes que possa confirmar a efetividade do Promoex após sua implementação. Dados obtidos em diagnóstico/avaliações realizadas após 2013 evidenciam algumas lacunas e dificuldades ainda encontradas nos órgãos de controle externo, como a morosidade na apreciação dos processos e a não realização de auditorias financeiras ou com foco na receita por grande parte dessas entidades.

Palavras-chaves: controle externo; reforma do Estado; gestão pública.

***Abstract***

*The aim of this research was to verify which were the results achieved by the Courts of Auditors with the Modernization Program of the external control system of States, Federal District and Municipalities, Promoex, conducted in the period from 2006 to 2013. Its focus was on actions to overcome the identified weaknesses present in the diagnosis made in 2002 and it had the participation of almost all Brazilian Courts of Auditors. The methodology used in this research was based on documentary research. It was found that the planned targets were met in Promoex in most courts, inferring that there was a modernization in the external control of the system concerning: the use of modern management practices; interaction between institutions to share common solutions; the more intensive use of information technology in the work processes; restructuring of people management practices more aligned for achieving results. However, it was not conducted yet another diagnosis after Promoex that could confirm the effectiveness of the Program. Data obtained in the diagnosis / evaluations carried out after 2013 showed some gaps and difficulties still found in the external control bodies, such as slowness in the appraisal of the processes and the failure to carry out financial audits or focusing on revenue by a large number of these entities.*

*Keywords: external control; Government Reform; public management.*

# Introdução

Nos últimos tempos, a administração pública passou por grandes mudanças estruturais necessárias para a retomada da credibilidade do Estado que enfrentava crises econômicas, políticas, fiscais, dentre outras (Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009). Houve uma busca por alinhamento estratégico com foco em resultados para atender a demanda de cidadãos cada vez mais conscientes e exigentes por serviços de qualidade e por transparência (Corrêa, 2007). Várias reformas de gestão pública afloraram nesse contexto, com diferentes iniciativas ao redor do mundo (Pacheco, 2010). No Brasil, destaca-se o Plano de Reforma do Aparelho do Estado na década de 1990 (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 2006) que, segundo Corrêa (2007) estabeleceu um marco institucional para promoção de reformas nos demais entes da Federação.

Um dos programas do governo brasileiro que se enquadra no rol de reformas na Administração Pública é o Promoex – Programa de modernização do sistema de controle externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros – realizado no período de 2006 a 2013. O objetivo do Programa, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) era o fortalecimento institucional do sistema de controle externo para apoiar a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de forma que os Tribunais de Contas pudessem exercer suas competências de forma mais eficaz (BRASIL, 2013c; Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009). O Promoex tem foco em cinco áreas que apresentaram deficiência no diagnóstico preliminar realizado nos Tribunais em 2002: (i) integração externa; (ii) planejamento e controle de gestão; (iii) métodos e processos de trabalho; (iv) tecnologia da informação; (v) estrutura e gestão dos recursos humanos. Os Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros são as entidades fiscalizadoras com jurisdição estadual e municipal, cujas competências constitucionais são a apreciação e julgamento (conforme o caso) das contas prestadas pelos administradores públicos.

 Findo o programa, importante se faz levantar quais foram as metas cumpridas pelos Tribunais e quais os impactos que as ações planejadas trouxeram para os mesmos. Deste modo, o objetivo geral desta pesquisa foi o de verificar quais foram os resultados alcançados pelos Tribunais com o Programa Promoex. Adicionalmente, buscou-se elaborar uma crítica aos indicadores de avaliação do Programa e sugerir uma contribuição de outros indicadores, que possam vir a ser utilizados em futuros programas semelhantes a serem implementados.

A metodologia utilizada na pesquisa baseou-se em pesquisa documental aos documentos oficiais disponibilizados na internet pelos órgãos envolvidos com o programa, dentre eles os relatórios de Progresso do Promoex.

 Essa pesquisa pretende contribuir para o campo de estudos acerca dos programas de governo brasileiros, inseridos nos quadros de reformas gerencialistas. Cabe destacar que as organizações participantes do Programa são de grande relevância para a administração pública tendo em vista que são as entidades responsáveis por fiscalizar os gastos públicos, aquelas que exercem o nobre papel de controle e monitoramento da máquina administrativa pública em suas respectivas instâncias de atuação, estadual e/ou municipal (Moraes, 2006).

Essa pesquisa está estruturada em cinco seções para além desta introdução: (i) o referencial teórico que aborda as características das entidades fiscalizadoras superiores, a estrutura do controle e dos Tribunais de Contas Brasileiros; (ii) os procedimentos metodológicos, que discorrem sobre o caráter descritivo da pesquisa; (iii) os resultados da pesquisa, embasados nos relatórios de acompanhamento da execução do Programa e em diagnósticos posteriores ao término do Promoex; e (iv) as considerações finais e sugestões de pesquisas futuras.

# Referencial Bibliográfico

Neste referencial, apresentam-se o contexto das entidades fiscalizadoras superiores, com especificidade para os tribunais de contas, descrevendo o que foi o Promoex e sua proposta.

## 2.1 Entidades fiscalizadores superiores

Antes de abordar os objetivos e as características das entidades fiscalizadoras, faz-se necessário trazer um histórico sobre essas instituições, além de perpassar sobre as formas de controle da Administração Pública e sobre os modelos mais comuns de controle.

As instituições superiores de controle, em âmbito mundial, têm longa tradição e, em alguns sistemas políticos, existem há vários séculos. Speck (2000) aponta que uma etapa importante da afirmação do controle como função específica foi a implantação de instituições independentes da execução administrativa, com foco estrito no controle financeiro-patrimonial.

O controle da Administração Pública pode se dar de diversas formas, como o controle administrativo, político, jurídico, social. Segundo Ribeiro (2002), o controle exercido pelas entidades de fiscalização superiores transita por esses diversos tipos de controle: no administrativo, a sociedade anseia pelo desenvolvimento do sistema de controle; no político, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), vinculadas ao Poder Legislativo, dão apoio técnico para o exercício do controle externo dos demais poderes; no judiciário (apesar de não fazerem parte do Poder Judiciário) as EFS devem repassar informações para o Ministério Público ou o Poder Judiciário ao encontrarem ilegalidades (destaca-se também a importação de procedimentos judiciais para o âmbito do controle); no social, as EFS recebem denúncias feitas pelos cidadãos e representações realizadas por autoridades, com intuito de iniciar investigações.

Ribeiro (2002) ainda aponta que o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores em cada parte do mundo se desenvolve de acordo com a cultura e o ordenamento jurídico de cada país e representam, de forma geral, um conjunto das várias formas de se exercer a função controle. A despeito das várias formatações que as entidades fiscalizadoras assumem ao redor do mundo, Ribeiro (2002) destaca dois modelos clássicos: o de Tribunais de Contas e os de Controladorias, cada qual com características próprias.

O modelo Tribunal de Contas, instituído primeiramente pela França em 1807, tem como característica marcante a posição equidistante da instituição de ambos os poderes, tornando-os órgãos independentes e autônomos na definição de suas atividades, que podem responsabilizar os agentes políticos quanto à regularidade e legalidade da gestão financeira (SPECK; 2000). Ribeiro (2002) acrescenta ainda as seguintes características: processo decisório por colegiado, vitaliciedade de Ministros e Conselheiros, poderes jurisdicionais (instância administrativa), poder coercitivo, procedimentos de fiscalização formais, burocráticos e legalistas.

Já o modelo de Controladorias (ou Auditorias-Gerais) apresenta regime de mandato, controle de caráter opinativo ou consultivo, não possui poderes jurisdicionais e coercitivos (são geralmente vinculados a algum dos Poderes que tenham força coercitiva), predominância de decisões monocráticas, uso de técnicas de auditorias semelhantes aos utilizados por empresas privadas de auditoria (RIBEIRO; 2002).

De acordo com a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), a principal tarefa de uma Supreme Audit Institution (SAI), ou entidade fiscalizadora superior, é examinar se os recursos públicos estão sendo gastos de forma econômica e eficiente, e em conformidade com as regras e regulamentações existentes (INTOSAI; 2013). As SAI precisam ser independentes das entidades que são auditadas e precisam estar protegidas de influências exteriores. Também se faz necessário que os métodos de auditoria sejam baseados em conhecimentos técnico-científicos e que os auditores tenham qualificação profissional e integridade moral.

Cada país geralmente tem ao menos uma entidade fiscalizadora superior, responsável pela auditoria das contas governamentais e promoção de uma melhor gestão financeira e *accountability* nos governos. No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) é um dos 191 membros da INTOSAI, organização criada em 1953 com objetivo de operar como apoio ao sistema de controle externo da Administração Pública em esfera mundial (CASTALDELLI JR. AQUINO; 2011). De acordo com pesquisa realizada por Barretto (2004), 27% das entidades-membro da INTOSAI estavam organizadas sob a forma de tribunal de contas e a maioria delas (73%), sob a forma de controladoria ou auditoria geral.

Um ponto que vem sendo bastante discutido nos últimos tempos pelas entidades fiscalizadoras é a auditoria de desempenho. Diferentemente da auditoria tradicional, as auditorias de desempenho, segundo Barzelay (2002), são avaliações de programas governamentais conduzidas de forma similar a uma auditoria. Essa forma de controle é bastante difundida em países de cultura anglo-saxônica e sistema *Common Law* (EUA, Austrália, Reino Unido), focando no controle de políticas públicas e não na primazia do controle ato a ato (KELLES, 2007).

Barzelay (2002) aponta que a institucionalização da auditoria de desempenho afeta a atuação das entidades fiscalizadoras, uma vez que essas organizações têm suas raízes na realização de auditorias tradicionais de regularidade. A adoção de auditoria de desempenho pode acarretar mudanças significativas no trabalho desempenhado pelas entidades fiscalizadoras, em diferentes níveis da organização, incluindo a missão institucional, os procedimentos e o estilo de trabalho (CASTALDELLI JR.; AQUINO; 2011; BARZELAY, 2002).

Castaldelli Jr. e Aquino (2011) sinalizam para uma evolução observada nas SAI´s (de forma geral) em termos de organização, estrutura, competência, padrões de trabalho e divulgação do seu trabalho provocada por uma mudança na administração pública impulsionada pelo movimento da Nova Gestão Pública e por mudanças no ambiente legal. O autor aponta que esses fatos implicaram em uma mudança nas entidades fiscalizadoras, principalmente quanto às exigências de divulgação, maior transparência e *accountability*. A sociedade passou a pressionar a administração pública por mais resultados, tornando necessário que as SAI´s passassem a adotar novos procedimentos para se adaptarem aos novos modelos. Novas estratégias de comunicação também passaram a ser utilizadas pelas entidades fiscalizadoras para comunicarem seus resultados aos *stakeholders* (GONZÁLEZ; LOPES; GARCIA, 2008). Os estudos de Pollit e Bouckaerat (2011) em doze países apontam mudanças significativas na condução da auditoria pública que passa a ter maior enfoque na efetividade.

A seguir, serão apresentadas as características dos Tribunais de Contas brasileiros e da estrutura de controle adotada.

## 2.2 Os Tribunais de Contas brasileiros e a estrutura de controle

No Brasil, existe o Tribunal de Contas da União (TCU), na esfera nacional, considerado uma SAI, e na esfera subnacional existem 33 Tribunais de Contas: quatro Tribunais dos Municípios dos Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará; 26 referentes aos Estados da Federação; um do Distrito Federal (estes com jurisdição estadual); e dois Tribunais do Município (capital) do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Os Tribunais de Contas brasileiros são os órgãos responsáveis pelo controle externo, compondo, juntamente com o TCU, o sistema de controle externo. Dentre suas competências constitucionais, destaca-se a apreciação das contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (Quintal *et. al.*, 2012; BRASIL, 2012). Os Tribunais são órgãos da Administração direta e que possuem autonomia administrativa. Dentre as principais características tem-se o caráter colegiado das decisões e o poder coercitivo de impor sanções (MORAES, 2006).

Cada Tribunal de Contas brasileiro atua de forma autônoma, não tendo sido criado, ainda, um órgão central que dite regras para todos os Tribunais de Contas. Deste modo, cada Tribunal possui seus procedimentos próprios de gestão, e suas formas específicas de *accountability*. Para Fernandes (2003), os Tribunais de Contas não funcionam de modo integrado, o que dificulta a ação do controle quando há envolvimento de recursos de mais de uma esfera do governo ou até de uma só esfera, mas aplicados por autoridades de outra. Cada Tribunal atua, em sua esfera de federação, como instância máxima. Existe a possibilidade de Criação de um Conselho dos Tribunais de Contas (Projeto de Emenda Constitucional n. 28) que seria competente pelo controle da atuação administrativa e financeira dos Tribunais de Contas e do cumprimento dos deveres funcionais dos Conselheiros, Auditores e Representantes do Ministério Público (BRASIL, 2013).

Bugarin, Vieira e Garcia (2003) apontam que a Constituição Federal de 1988 ampliou a abrangência do controle externo, incluindo também o controle social e a avaliação do cumprimento das metas do governo, o que gerou novas atribuições aos órgãos de controle, ampliando suas competências para além de aspectos formalísticos até então dominantes (Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009).

A estrutura de controle desenvolvida no Brasil é híbrida uma vez que os Tribunais de Contas assumem atribuições típicas de controladorias com uma estrutura de Tribunal de Contas. Desde a Constituição de 1988, os Tribunais passaram a incorporar competências típicas de auditorias gerais, como: função de ouvidoria, de auditoria, fiscalizações e avaliações operacionais e de políticas governamentais (RIBEIRO, 2002). Segundo Ribeiro (2002, p.65) “esse acúmulo de atribuições, com uma estrutura fixa e com processos de tribunais leva a problemas de tempestividade na condução dos processos”.

Além dos problemas ora mencionados, uma pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Administração (FIA/USP) no ano de 2002 sobre a imagem dos Tribunais de Contas brasileiros, com intuito de elaborar um diagnóstico dessas Cortes de Contas, apontou vários pontos falhos e oportunidades de melhoria na atuação dessas organizações. A pesquisa da FIA/USP foi originada para o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Municípios e Distrito Federal (Promoex), desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (MAZZON; NOGUEIRA, 2002). O diagnóstico fez apontamentos em relação a cinco áreas, a saber:

1. Integração externa: Existe baixa integração técnica entre os Tribunais, levando ao desenvolvimento paralelo de soluções para problemas comuns, incorrendo em perda de tempo, recursos e conhecimentos; não existem procedimentos e práticas consolidados para os Tribunais, gerando diferentes interpretações sobre os atos julgados;
2. Planejamento e controle gerencial: os processos de planejamento estratégico foram considerados incipientes, além de detectada ausência de efetiva participação e comprometimento do corpo técnico nos processos de planejamento. Também foi apontada quantificação inexpressiva de objetivos, metas e pontos de controle, e falta de mecanismos de avaliação de desempenho e acompanhamento de ações e investimentos; a grande maioria dos Tribunais compromete seus recursos com custeio, restando muito pouco para investimentos;
3. Procedimentos-chave de trabalho: predomina um modelo burocrático de trabalho; uso de tecnologia da informação (TI) de forma não estratégica, com papel coadjuvante nos procedimentos chave, gerando fragmentação do trabalho, morosidade, criação de estoques físicos de processos, necessidade de um grande número de operações manuais;
4. Tecnologia da informação: defasagem tecnológica em relação tanto a hardware como a software; gestão incipiente de TI em boa parte dos Tribunais; há pouca integração e participação da direção do Tribunal com a área de TI; inexistência de firewalls em mais da metade das organizações;
5. Estrutura e gestão de recursos humanos: foi verificada fragmentação do trabalho, dificuldade de se responsabilizar servidores pela realização de tarefas e mensurar a quantidade e qualidade de trabalho realizado; os mecanismos de incentivo e coerção são ineficazes, na prática; não existem planos de capacitação nem planos de carreira alinhados com a perspectiva do desenvolvimento organizacional; existência de sentimento de que a progressão na carreira não está associada ao mérito.

Também foi realizado um diagnóstico complementar pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) para o Programa Promoex (BRASIL, 2013b) do qual são destacados alguns pontos:

##### Apenas um terço dos entrevistados considera “ótimo” ou “bom” o tempo de resposta pelo TC em relação aos serviços prestados;

##### 48% dos entrevistados consideram “bons” os julgados do TC, enquanto 24,8% consideram-nos “inadequados” ou “péssimos”;

##### Qualificação dos servidores: em geral é boa;

##### A percepção dos atores sociais acerca da *accountability* dos Tribunais era inadequada: o item com pior avaliação foi “comunicação de suas atribuições institucionais para os cidadãos”, que teve 61,3% de respostas com conceito inadequado/ péssimo;

##### Crítica quanto ao alcance de resultados e à economicidade das ações do governo: 40,9% dos entrevistados afirmam que o grau de contribuição do TC é baixo ou muito baixo para o alcance de resultados e 42,4% afirmam que o grau de contribuição do TC é baixo ou muito baixo para gerar economicidade.

Diante do cenário em que se encontravam os Tribunais no ano de 2002, várias ações de modernização foram propostas pelo Programa Promoex, coordenado pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009). Cada Tribunal participante elaborou um projeto, iniciando no ano de 2006, contemplando objetivos e metas do Programa. Essas metas estão expostas a seguir.

**2.2.1 Objetivos e metas do Promoex**

O objetivo do Promoex foi o fortalecimento institucional do sistema de controle externo para apoiar a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma que os Tribunais de Contas pudessem exercer suas competências de forma mais eficaz (BRASIL, 2013c). As metas do Programa foram estipuladas com base nas ações de melhorias que precisavam ser realizadas para mudar o cenário identificado no diagnóstico dos Tribunais. Cada meta se relaciona com um dos cinco pontos de melhoria: integração externa, planejamento e controle gerencial, procedimentos chave de trabalho, tecnologia da informação, estrutura e gestão de recursos humanos.

As atividades previstas no Programa Promoex estão agrupadas em dois componentes: Nacional e Local (BRASIL, 2013c), a saber:

**1. Componente Nacional:** executado pelo MPOG e pelos Tribunais, com a colaboração da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e do Instituto Rui Barbosa (IRB), é subdividido em três subcomponentes que se encontram detalhados no Quadro 1.

**2. Componente Local: executado pelos Tribunais, subdividido em seis subcomponentes,** que se encontram detalhados no Quadro 1.

As metas dos componentes Nacional e Local estão elencadas no Quadro 1. Também há um indicador para o componente nacional - tempo médio entre a autuação do processo e sua deliberação final - cuja meta é a redução anual de 5% nesse tempo médio.

Quadro 1 – Metas estratégicas Promoex – Componente Nacional

|  |  |
| --- | --- |
| Subcomponente | Meta |
| 1 Componente Nacional | 33 Tribunais de Contas cooperando em rede (\*) |
| 1.1 Desenvolvimento de vínculos interinstitucionais entre os TC e destes com o Governo Federal; | 17 TC interligados à Rede Nacional dos TC e integrados ao Portal coordenados pelo IRB e ATRICON até o final da execução dessa fase do Programa. |
| 1.2 Redefinição dos procedimentos de controle externo com ênfase no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal | 14 dos 28 conceitos e procedimentos selecionados pelo Fórum dos TC (referentes à LRF e a outros gastos públicos) harmonizados/redesenhados e implantados até o final da execução dessa fase do Programa. (\*\*) |
| 1.3 Desenvolvimento de políticas e gestão de soluções compartilhadas e cooperação técnica | 11 TC com soluções técnicas compartilhadas (\*\*\*) até o final da execução dessa fase do Programa. |
| 2.1 Desenvolvimento de vínculos com Poderes e instituições dos três níveis de governo e com a sociedade | 06 ações de interação/articulação com os Poderes, Ministério Público, cidadãos e/ou sociedade organizada promovidas, até o final da execução dessa fase do Programa. |
| 2.2 Integração dos TC ao ciclo de gestão governamental | 2 auditorias para avaliação de programa de governo realizadas até o final da execução dessa fase do Programa. |
| 2.3 Redefinição das metodologias, técnicas e procedimentos de controle externo; | 4 processos de trabalho finalísticos do Tribunal redesenhados até o final dessa fase de execução do Programa.  |
| 2.4 Planejamento estratégico e modernização administrativa; | 1 planejamento estratégico criado e implantado e/ou revisado até o final da execução dessa fase do Programa.  |
| 2.5 Desenvolvimento de política e de gestão de tecnologia da informação; | 1 Planejamento estratégico de TI criado e implantado até o final da execução dessa fase do Programa.  |
| 2.6 Adequação da política e gestão de pessoal. | 1 política de RH definida  |

Fonte: Relatório de Progresso 1º. Semestre de 2012 – Quadro V – Execução física por Subcomponentes Nacionais e Locais

A implementação do Programa foi realizada por meio de Planos de Trabalhos aprovados (Projetos revisados anualmente) dos subexecutores (cada Tribunal participantes) e na programação de atividades da Direção Nacional do Programa (BRASIL, 2013c).

As medições dos indicadores foram consolidadas pela Direção Nacional do Programa Promoex por meio dos relatórios de Progresso físico/financeiro semestrais de cada um dos Tribunais participantes e foram compilados num Relatório Final no ano de 2013, ano em que se encerrou o Programa.

# Metodologia

Tendo em vista o objetivo geral estabelecido para esta pesquisa de verificar quais foram os resultados alcançados pelos Tribunais com o Programa Promoex, desenvolveu-se uma pesquisa descritiva, segundo delineamento de Triviños (2007), com intuito de descrever os fatos e os fenômenos de uma dada realidade para uma melhor compreensão de como esse processo se desenvolveu na esfera estudada. A população é constituída pelos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios brasileiros participantes do Promoex, cujas principais características foram descritas no tópico 2.2.

Foi utilizada a técnica de pesquisa documental, sendo o relatório de Progresso do primeiro e segundo semestres de 2013 (Relatório final) do Programa Promoex a principal fonte de informações e evidências (MARTINS; THEÓPHILO, 2009). O referido relatório foi disponibilizado pela Direção Nacional do Programa que pertence ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Considerando o cenário inicial (antes do Programa Promoex) como aquele apresentado pelo diagnóstico dos Tribunais realizado em 2002 (detalhado no item 2.2), essa pesquisa analisou o cenário pós Promoex, ou seja, os resultados alcançados pelos Tribunais com o Programa encerrado em setembro de 2013.

A pesquisa foi desenvolvida em quatro etapas, a saber:

I – levantamento das medições dos indicadores propostos no Marco Estratégico do Promoex, dos subcomponentes 2.1 a 2.6 do componente local “Modernização dos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios”, que se encontram no Relatório Final do Promoex com intuito de verificar quantos Tribunais cumpriram as metas estipuladas; o referido relatório foi compilado pela Direção Nacional do Promoex e encaminhado em 27 de dezembro de 2013 ao BID, composto por quatro sessões: Apresentação, Situação geral do Programa, Execução Física e Financeira e a Conclusão, que destaca os principais resultados. O relatório contém um quadro consolidado que apresenta detalhes sobre as ações executadas em cada um dos Tribunais participantes.

II – análise crítica dos indicadores do Promoex no que tange à evidenciação do resultado e efetividade do programa;

III – identificação de ações para sustentabilidade dos produtos gerados após o término do Programa;

IV – identificação da situação dos Tribunais de Contas após encerramento do Promoex: foram consultadas fontes documentais de diagnósticos realizados em 2013 no âmbito do Programa de Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo, assim como indicadores da autoavaliação dos Tribunais constante do Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC) realizado em 2015 (materiais disponíveis no site da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – Atricon).

A pesquisa documental é indicada para o propósito desta pesquisa qualitativa, entretanto apresenta limitações, tais como o fato de que a informação completa pode não estar disponível para acesso público (Creswell, 2007).

# Resultados

**4.1 Apuração dos resultados e mensuração dos indicadores**

Inicialmente composto por 32 dos 33 Tribunais de Contas, o Promoex foi concluído contando com participação de 27 TC (BRASIL, 2013c). As medições apresentadas a seguir serão relativas aos Tribunais que concluíram o Programa.

Em relação ao componente nacional, o indicador “tempo médio entre a autuação do processo e sua deliberação final”, cuja meta era a redução anual de 5% nesse tempo médio, não foi medido por grande parte dos Tribunais, conforme apontamento a seguir:

Somente 13 Tribunais efetuaram essa medição. As contratações para o redesenho de processos de trabalho tardaram acontecer, em função da fragmentação inicial das parcelas de repasse e das dificuldades enfrentadas na assimilação das regras de licitação do BID, que causaram demora da execução dos recursos e, consequentemente, na apresentação das prestações de contas para o recebimento das próximas transferências (BRASIL, 2013c).

O problema da morosidade na tramitação dos processos e decisões parece ser uma questão marcante no sistema de controle externo brasileiro, também apontada por Ribeiro (2002).

Todas as metas físicas do componente nacional (presentes no Quadro 1) foram cumpridas (BRASIL, 2013c), quais sejam:

1. Todos os 33 Tribunais de Contas encontravam-se cooperando em rede; dentre os benefícios alcançados, segundo o relatório, foi destacada a integração dos servidores e membros dos TC, possibilitando troca ágil de informações, nivelando e agregando conhecimentos técnicos;
2. Dezessete TC integram o Portal Nacional dos TCS e enviam dados de gestão fiscal dos Estados e Municípios por meio do Sistema de Acompanhamento da Gestão Fiscal, permitindo que os cidadãos tenham conhecimento da execução dos recursos públicos pelos governos estaduais e municipais;
3. 28 pontos de controle da LRF foram amplamente debatidos por meio de fóruns de discussão e grupos de trabalho, e 26 foram harmonizados entre os técnicos dos Tribunais, possibilitando: padronização de conceitos e metodologias, eliminação de discrepâncias de entendimentos na aplicação da LRF, possibilidade de consolidação de cálculos e análises relativas ao cumprimento da LRF;
4. 21 Tribunais estão compartilhando soluções técnicas de TI e outros tipos, como a elaboração e implementação do planejamento estratégico, de sistemas de captura eletrônica de contas, de processos de análises de contas de governo e de atos de pessoal, gerando como benefícios: adoção de melhores práticas já testadas por outros TC e redução nos custos das soluções desenvolvidas.

Há indícios de que o Programa atingiu o objetivo esperado de interação entre os Tribunais e destes com o governo federal, contornando possivelmente problemas de integração como os identificados por Fernandes (2003). Formou-se uma rede de relacionamentos entre o corpo técnico dos Tribunais e houve compartilhamento de soluções diversas. A pesquisa de Silva, Martins e Ckagnazaroff (2013) sobre o Grupo de Planejamento Organizacioanl (GPL) formado por servidores dos TCs corrobora com o resultado apresentado no Relatório Final do Promoex ao destacar que:

A interação que os representantes dos Tribunais passaram a ter após os encontros do grupo foi um ponto de mérito destacado por todos os membros do GPL entrevistados. Trata-se de um resultado de difícil mensuração, em termos de avaliação dos resultados do Programa Promoex, mas de vital importância para os servidores que fazem parte dessas organizações. Verificou-se que os avanços alcançados por essas áreas utilizando uma atuação conjunta e considerando valores como eficiência e efetividade, dificilmente seriam realizados caso estas instituições continuassem a atuar de forma isolada.

Analisando os apontamentos ora apresentados, verifica-se também que há indícios de que o primeiro ponto de falha diagnosticado pela FIA/USP (integração externa) que apontava baixa integração entre os TC, levando a desenvolvimento de soluções paralelas e inexistência de procedimentos e práticas consolidados, foi superado.

Partindo para análise das metas estipuladas para o componente local, verifica-se que 57% dos Tribunais participantes cumpriram 100% das metas do Promoex. Alguns Tribunais ultrapassaram bastante a meta estipulada pelo Programa nos subcomponentes 2.1, 2.2 e 2.3, conforme apresentado a seguir (Brasil, 2013c):

1. 20 TC ultrapassaram a meta 2.1 “06 ações de interação/articulação com os Poderes, Ministério Público, cidadãos e/ou sociedade organizada promovidas”: foram realizadas 675 ações de interação entre os Poderes, Ministério Público, cidadãos/sociedade organizada; as ações encontram-se fundamentadas em termos formais assinados entre as partes, o que permite a continuidade das mesmas; a relação com os cidadãos foi intensificada, com abertura a visitas escolares, realização de eventos, divulgação de resumos dos resultados das auditorias e dos julgamentos das contas, e criação de ouvidorias; entretanto, cinco TC não cumpriram a meta;
2. 23 TC ultrapassaram a meta 2.2: “2 auditorias para avaliação de programa de governo realizadas”: 235 auditorias foram realizadas pelos TC, criando uma cultura de auditoria operacional no âmbito do controle externo e base para continuidade desse procedimento; pode-se constatar uma mudança em curso na forma como o controle externo é exercido pelos órgãos de controle em todo o mundo: uma função mais focada no acompanhamento dos gastos públicos para avaliar a qualidade e os resultados do programa. Dessa forma, o cerne da questão passa a ser o desempenho da gestão pública e não o formalismo estrito (ARANTES; ABRÚCIO; TEIXEIRA, 2005; BARZELAY, 2002; Moraes, 2006; Quintal, et. al., 2012).
3. 15 TC ultrapassaram a meta 2.3: “4 processos de trabalho finalísticos do Tribunal redesenhados”: 217 processos foram redesenhados, seja por alteração no fluxo ou informatização; para garantir a melhoria nos processos de trabalho dos TCs, os redesenhos foram formalizados por meio de Resoluções e/ou inseridos nos planejamentos estratégicos de cada órgão; entretanto, não foi cumprida por cinco TC. Observou-se que a dificuldade para efetuar o redesenho de processos, principalmente no setor público, é trazida por vários autores desse ramo, como destacam Santos, Santana e Alves (2012) quando apontam que as organizações públicas precisam mudar de forma radical suas estruturas e seus sistemas corporativos para implementar os conceitos e práticas da gestão de processos de forma satisfatória. Outro ponto a se levantar é que a maior parte dessas organizações estava fazendo contratação de empresa de consultoria para auxiliar na condução dos trabalhos, o que pode ter “entravado” a conclusão desta meta, tendo em vista a demora na conclusão de um processo de contratação no setor público.

Já a meta de implementação do planejamento estratégico de TI não foi cumprida por dois Tribunais: um deles alegou que o montante planejado para execução deste produto foi inferior aos valores de propostas obtidas no mercado local.

Em relação à meta “ter um planejamento estratégico criado e implantado”, cumprida por todos os Tribunais cujas informações foram disponibilizadas, cabe ressaltar que esse resultado se deu também pelo esforço conjunto de um grupo de servidores do corpo técnico desses Tribunais que faziam parte do Grupo de Planejamento Organizacional/Promoex que se encontravam periodicamente para discutir a temática do planejamento estratégico, conforme apontado nos estudos de Silva, Martins e Ckagnazaroff (2013).

O quadro 2 apresenta um comparativo entre os pontos de falhas diagnosticados no quesito “planejamento e controle gerencial” e os avanços verificados no relatório de Progresso do Promoex e nos registros dos encontros do Grupo de Planejamento Organizacional/Promoex.

Quadro 2 – Comparativo entre o cenário pré e pós Promoex – planejamento e controle gerencial

|  |  |
| --- | --- |
| Cenário Pré Promoex | Cenário “pós” Promoex |
| Os processos de planejamento estratégico foram considerados incipientes | 100% dos Tribunais estão implementando planejamento estratégico e estes instrumentos foram aprovado por meio de Resoluções dos TC, para respaldar a continuidade. |
| Ausência de efetiva participação e comprometimento do corpo técnico nos processos de planejamento | Encontros periódicos do Grupo de Planejamento Organizacional (Promoex) compostos por servidores do corpo técnico para discutir metodologias de planejamento estratégico e trocar experiências.100% dos Tribunais informaram que, na formulação estratégica, foram ouvidas sugestões dos diversos setores da instituição (SILVA, 2013). |
| Quantificação inexpressiva de objetivos, metas e pontos de controle | Todos os planos estratégicos consultados apresentam objetivos estratégicos; sete deles apresentam também as metas, conforme pesquisada realizada por Silva (2013). |
| Falta de mecanismos de avaliação de desempenho e acompanhamento de ações | O sistema de monitoramento e avaliação está sendo implementado por todos os Tribunais, utilizando, inclusive um sistema informatizado para tanto (SILVA, 2013). |

Fonte: elaborado pelos autores com base no Relatório de Progresso final e nos trabalhos referenciados.

Verificou-se que as metas planejadas no Promoex foram cumpridas em grande parte dos Tribunais, depreendendo-se que houve esforços para modernização no sistema de controle externo no que tange: ao uso de práticas de gestão que, há certo tempo atrás, somente eram verificadas na iniciativa privada; à interação entre as instituições para compartilhamento de soluções comuns; ao uso mais intensivo da TI nos processos de trabalho; às práticas de gestão de pessoas, etc. Analisando um dos indicadores que se relaciona ao objetivo de ampliar as auditorias de resultados, visando ampliar a qualidade e efetividade do planejamento de governo, verifica-se um início de mudança de orientação da atuação dos TC para o foco em resultados.

Entretanto, o simples cumprimento das metas ora descritas é insuficiente para determinar se o sistema de controle externo brasileiro de fato foi modernizado e se os pontos de deficiência diagnosticados em 2002 foram sanados. Para tanto, será verificado nas próximas sessões quais foram as ações para monitoramento dos resultados efetivamente gerados pelo Promoex.

 Considerando que analisar apenas os indicadores criados no escopo do Promoex não seria suficiente para se analisar a efetividade do Programa, a próxima sessão irá efetuar uma análise crítica dos indicadores utilizados pela Coordenação do Programa.

## 4.2 Análise crítica dos indicadores do Promoex

Para analisar o impacto das ações realizadas durante o Promoex, de modo a levantar a efetiva melhoria nos resultados em cada uma das organizações participantes do Programa, seria necessário mensurar o resultado efetivo das práticas instituídas. Ao discorrer sobre mensuração de resultados no âmbito da administração pública, Pacheco (2009) aponta que deve haver “esforços continuados de aperfeiçoamento das medidas e dos medidores, já que há evidências suficientes que comprovam a contribuição da mensuração de desempenho para a efetiva melhoria de resultados alcançados pelas organizações públicas”.

Apesar de existir um indicador de resultado proposto pelo Programa, qual seja “Índice de percepção ao final do Programa, em relação ao verificado no início do Programa”, não há registros no Relatório de Progresso tampouco em outros documentos disponíveis no sítio do MPOG que mensurasse tal indicador que pode ser considerado um dos mais importantes para se avaliar a efetividade do Promoex.

Analisando os indicadores propostos no Marco Lógico do Programa, presente no Quadro 3, verifica-se que os mesmos não se mostram suficientes para demonstrar ao público de interesse se o Promoex foi efetivo ou não em alcançar os resultados previstos. Tais indicadores ora mencionados são classificados como indicadores de outputs, que, na classificação de Januzzi (2009) podem ser utilizados para medir o alcance das metas físicas e são medidas que representam as entregas de produtos ou serviços ao público-alvo de um programa.

Sugere-se, então, que sejam elaborados e monitorados indicadores adicionais, além daqueles previstos pelo Promoex para cada um dos subcomponentes, conforme sugestões apresentadas no Quadro 3. A lista apresentada é exemplificativa, visto que vários outros indicadores podem ser formulados. Deve-se buscar formular indicadores de resultado (*outcome*), pois esses são mais relevantes, visto que demonstram o impacto do produto que está sendo medido, a efetividade do processo e a qualidade do serviço prestado (CASTALDELLI JR.; AQUINO; 2011).

No subcomponente 2.1, o indicador do Promoex (número de ações de interação com os Poderes, Ministério Público, cidadãos e/ou sociedade organizada promovidas) não consegue demonstrar se de fato os Tribunais conseguiram alcançar o objetivo do fortalecimento institucional dos órgãos por meio da ampliação da sua integração com o ambiente externo. Entende-se que seria relevante mostrar qual o índice de conhecimento e reconhecimento de um TC por parte da sociedade e outras instituições, resultado das ações de interação/articulação propostas pelo Promoex.

Quadro 3 - Indicadores sugeridos para monitorar os resultados dos produtos implementados no âmbito do Promoex

|  |  |
| --- | --- |
| Indicador Promoex | Indicadores propostos |
| 2.1 Número de ações de interação/articulação com os Poderes, Ministério Público, cidadãos e/ou sociedade organizada promovidas | - Índice de conhecimento/reconhecimento pela sociedade e instituições em geral |
| 2.2 Nº de auditorias para avaliação de programa de governo realizadas. | - Quantidade de achados e recomendações das auditorias de resultados;- Quantidade de ações tomadas pelo Governo para sanar os pontos de controle da auditoria (acompanhamento). |
| 2.3 Nº de processos de trabalho (contas de governo, contas de ordenadores, contas especiais, atos de aposentadoria, atos de admissão, atos de pensão, auditorias de conformidade e auditorias operacionais) finalísticos do TC redesenhados.  | Indicadores de processo para medir cada um dos processos redesenhados, por exemplo: - Índice de redução no tempo médio de tramitação do processo finalístico de Auditoria de Conformidade/ Prestação de Contas, dentre outros. |
| 2.4 Nº de planejamentos estratégicos implantados e/ou revisados | - Apuração dos indicadores presentes em todos os PE para se verificar o estágio antes e depois da ação implementada durante o período do PE;- Índice de cumprimento das ações estabelecidas no planejamento estratégico; |
| 2.5 Nº de planejamentos estratégicos de TI implantados |
| 2.6 Nº de políticas de RH definidas | Indicadores relacionados a cada um dos produtos da Política de RH, como por exemplo:- Índice de absenteísmo;- Índice de satisfação dos servidores;- Índice de evasão de servidores novatos;- Índice de capacitação/atualização dos servidores;- Índice de atendimento das competências técnicas e gerenciais para o exercício de cargo ou função. |

 Fonte: elaborado pelos autores

Quanto ao subcomponente 2.2, cujo indicador mensurava o número de auditorias de resultado realizadas pelo TC, sugere-se como indicador o número de achados e/ou recomendações de cada uma das auditorias realizadas, pois isso demonstraria mais claramente o resultado da ação executada pelo Tribunal, não informando apenas a quantidade de auditorias realizadas.

No caso do redesenho de processos (indicador do subcomponente 2.3), não se mostra efetivo reformular um fluxo de processo de negócios se não houver monitoramento, por meio de indicadores de processo, para verificar se houve, de fato, melhoria no processo redesenhado (Santos, Santana e Alves, 2012). Portanto, sugere-se que sejam criados indicadores para cada processo redesenhado, como por exemplo: tempo de tramitação do processo de trabalho “X”, “Y”, “Z”.

Quanto à implantação do planejamento estratégico, tanto institucional, quanto de TI, indicadores contemplados nos subcomponentes 2.4 e 2.5, a informação de que o Tribunal efetuou a implementação é insuficiente caso não sejam apontados os resultados advindos desse planejamento, o que poderia se dar por meio da medição dos indicadores presentes no plano, mostrando um estágio anterior e posterior ao planejamento. Também poderia ser criado um indicador que mostrasse o índice de ações cumpridas em relação ao planejado, como forma de demonstrar que o plano realmente foi executado na íntegra. Silva e Mário (2015) apontam que alguns Tribunais demonstravam dificuldades em implementar o plano estratégico e efetuar o devido monitoramento.

Em relação à política de RH definida (indicador do subcomponente 2.6), entende-se que não basta que a política seja definida para que se tenha conhecimento do resultado gerado por ela. Para tanto, são sugeridos indicadores da área de gestão de pessoas, como: redução no absenteísmo, elevação da satisfação dos servidores, aumento na capacitação e atualização dos servidores, dentre outros.

O indicadores sugeridos podem vir a servir como base para a avaliação de novos projetos de desenvolvimento, como o empreendido pelo Promoex, futuramente. Sejam eles aplicados como aqui propostos ou mesmo sendo adaptados ao contexto futuro, poderiam trazer maior riqueza de avaliação se comparados aos propostos no Promoex.

Mesmo que os indicadores do Promoex não sejam suficientes para demonstrar se de fato houve melhoria nos resultados, pela análise dos mesmos já é possível inferir que os esforços para os avanços estão em curso. Exemplo: se um Tribunal realizou “X” número de auditorias de resultado a mais que outra instituição não quer dizer que ele esteja à frente dela, pois a complexidade de cada programa de governo avaliado e escopo das auditorias podem ser muito diferentes. Entretanto, a análise mais macro que deve ser feita é que está sendo verificada uma mudança de foco de atuação dessas Cortes de Contas, com orientação maior nos resultados dos programas governamentais, conforme mencionado por Barzelay (2002) e Ribeiro (2002).

## 4.3 Ações desenvolvidas no Pós Promoex para sustentabilidade do Programa

O Programa Promoex encerrou-se em setembro de 2013, entretanto, foram criados nove comitês técnicos, em junho de 2013, para dar continuidade à discussão dos temas mais importantes para os Tribunais. Os comitês são compostos por técnicos dos Tribunais e presididos por um Conselheiro (IRB, 2014).

Em 2014, passou-se de nove para onze Comitês, a saber: Meio Ambiente; Obras Públicas; Atos de Pessoal e Previdência; Produção de Informações estratégicas para Atividades de Fiscalização; Contabilidade Pública e Gestão Fiscal; Processualística, Súmula e Jurisprudência; Aperfeiçoamento Profissional; Tecnologia da Informação; Auditoria; Comunicação e Parcerias Público-Privadas. Também existem cinco Gestões nas áreas de: Ensino, Pesquisa, Extensão, Desenvolvimento Institucional e Relações Institucionais (IRB, 2014). Verifica-se, então, que existe um esforço coordenado pelo IRB para dar continuidade à interação entre os Tribunais, proporcionada durante o Promoex, por meio do trabalho dos Comitês Temáticos. Em geral, cada Comitê se encontra ao menos uma vez por ano (IRB, 2014).

Também se destaca, dentre as ações de fortalecimento do controle externo em curso após encerramento do Promoex, um programa que está sendo desenvolvido pela Atricon para definição de índices de agilidade e de qualidade do controle externo e critérios de avaliação. Dentre os critérios de avaliação, pode-se citar: adoção de código de ética, política de gestão de pessoas, realização de auditoria operacional, realização de controle externo concomitante, adoção do planejamento estratégico como ferramenta indispensável de gestão (ATRICON, 2013). Além desta iniciativa, também foi realizada uma capacitação na *Supreme Audit Institutions Performance Measurement Framework* (SAI PMF), que é uma ferramenta para mensuração de desempenho das Entidades Fiscalizadoras Superiores, cujo público alvo abrangeu, além dos Tribunais brasileiros, as EFS de países de língua portuguesa. A capacitação foi realizada em maio de 2014, como iniciativa conjunta do IRB, Atricon, TCU e TCEMG, em parceira com o Banco Mundial, com intuito de apresentar a metodologia de mensuração de performance que foi desenvolvida pela INTOSAI. “O método combina avaliação objetiva e qualitativa do nível de desempenho, produzindo um autodiagnostico dentro das boas práticas e padrões internacionais estabelecidos pela INTOSAI, o que possibilita medir o progresso das instituições ao longo do tempo.” (TCEMG, 2013). Na sessão 4.4 serão abordados resultados dessas avaliações.

**4.4 Análise da situação pós Promoex**

Em 2013 foi conduzido um diagnóstico da qualidade e agilidade dos Tribunais de Contas, iniciativa contemplada no Programa de Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo instituído pela Atricon. Dos 33 Tribunais subnacionais, 28 aderiram ao instrumento de avaliação que contemplava visitas de membros de outros Tribunais para validação dos dados cadastrados no formulário de auto avaliação de cada Tribunal (Atricon, 2017).

A avalição foi pautada em sete dimensões de avaliação: (i) Marco Legal; (ii) Desempenho; (iii) Estratégia e Desenvolvimento Organizacional; (iv) Normas e Metodologia de Auditoria; (v) Administração e Estrutura de Apoio; (vi) Recursos Humanos e Liderança; (vii) Comunicação e Transparência.

De acordo com o documento consultado (Atricon, 2017), os resultados do diagnóstico foram extraídos dos relatórios das visitas técnicas, elaborados pelos membros do Comitê Gestor com base nas respostas de cada Tribunal de Contas ao questionário formulado pela Atricon, nas entrevistas locais com técnicos e conselheiros e nas manifestações apresentadas pelos respectivos presidentes sobre o relatório preliminar.

Alguns pontos de observação acerca do estrutura e funcionamento dos TCs são listados a seguir:

1. 57% dos TCs não adotavam formalmente Códigos de Ética para membros e servidores;
2. Apenas um dos TCs não havia instituído o planejamento estratégico como ferramenta de gestão; 43% deles haviam instituído parcialmente;
3. A aplicação das normas de auditoria governamental estava sendo feita por 29% dos Tribunais e por 57% deles, de forma parcial;
4. 100% dos TCs possuíam acordos de cooperação técnica com outros órgãos de controle;
5. 71% dos TCs atendiam parcialmente às determinações das regras e legislações sobre transparência (Lei de Acesso à Informação, disponibilização de sistema eletrônico de busca de informações para o cidadão, implantação do serviço de informação ao cidadão e transmissão externa de sessões);

Adicionalmente, são listados a seguir os pontos do diagnóstico que abarcam a atuação de controle externo:

1. 64% dos TCs não atendiam ao critério de agilidade do controle externo: julgamento dos processos em até 5 anos desde a autuação e apreciação das denúncias e consultas em até 6 e 4 meses dos seus recebimentos, respectivamente;
2. As auditorias operacionais estavam sendo conduzidas por 82% dos TCs;
3. 53% dos TCs não estavam realizando auditoria de receita, e 11% deles o faziam de forma parcial;
4. 68% estavam executando o controle externo de forma concomitante (acompanhamento de licitações, contratos, convênios, obras e concursos públicos);
5. Apenas 7% possuíam unidade de informações estratégicas para o controle externo na estrutura organizacional; 64% atendiam parcialmente esse quesito;
6. 50% dos TCs adotavam mecanismos de acompanhamento do cumprimento das decisões – multas, débitos, determinações e recomendações; 36% atendiam parcialmente ao critério;

Dos apontamentos elencados, é possível depreender que existem temas em que os TCs apresentaram avanços nos últimos anos, em relação ao diagnóstico pré Promoex: as auditorias operacionais foram alavancadas; a integração dos TCs com outros órgãos de controle, etc. Entretanto, outros gargalos parecem permanecer, como a morosidade na apreciação dos processos, o baixo acompanhamento das decisões dos TCs e nível insatisfatório de transparência, o que compromete a imagem desses órgãos com a sociedade de forma geral.

Adicionalmente, verificou-se pela pesquisa documental que a Atricon desenvolveu em paralelo ao diagnóstico ora mencionado um trabalho de convergência metodológica do projeto Qualidade e Agilidade do Controle Externo para o Marco de Medição de Desempenho das Entidades de Fiscalização Superiores, documento produzido pela Intosai. A segunda fase do programa foi desenvolvida com a edição do Marco de Medição de Desempenho (MMD) das Entidades de Fiscalização Superiores. De acordo com documentos disponibilizados no site da Atricon (2017b):

O QATC tem como objetivo verificar o desempenho dos Tribunais de Contas em comparação com as boas práticas internacionais e diretrizes estabelecidas pela Atricon, assim como identificar os seus pontos fortes e fracos. A avaliação deve basear-se em elementos factuais. O uso do QATC é voluntário. A decisão de passar por essa avaliação, inclusive quanto ao modo da sua execução, cabe ao Presidente e/ou Colegiado do Tribunal.

A estrutura do instrumento de avaliação é composta por 26 indicadores, com até quatro dimensões para cada indicador, com intuito de medir o desempenho dos Tribunais em oito domínios, a saber: (i) independência e marco legal; (ii) estratégia para o desenvolvimento organizacional; (iii) estruturas de gestão e apoio; (iv) recursos humanos e liderança; (v) agilidade e tempestividade; (vi) normas e metodologia de auditoria; (vii) resultados (relatórios) de auditoria; e (viii) comunicação e gestão das partes interessadas.

Em pesquisa feita ao site da Atricon, não foram encontrados documentos com os resultados das avaliações dos TCs do Programa de Qualidade e Agilidade dos TCs que começaram a ser realizadas a partir de 2015 e continuarão ser realizadas a cada dois anos.

Entretanto, foi identificado resultado apresentado por um servidor do TCDF em palestra realizada no III Seminário Brasileiro de Custos e Contabilidade aplicada ao setor público de que a auditoria financeira (contábil) não era realizada por 19 dos 33 Tribunais subnacionais, o que representa 58%; 12 outros Tribunais indicavam uma baixa aplicação desta modalidade de auditoria (GENÉDIO, 2017). Esse resultado demonstra que, a despeito de terem avançado em outras modalidades de auditoria, como a operacional, os Tribunais ainda não focam suas atividades no controle contábil das contas públicas. A concentração dos esforços está na auditoria de conformidade, de acordo com resultados divulgados no documento ora mencionado.

Também foi encontrada evidência no site da Atricon de compartilhamento de boas práticas empreendidas pelos diversos Tribunais do país: são dezesseis temas diversos que tiveram êxito em algum dos TCs e que são divulgados com intuito de que as ideias sejam seguidas pelos demais órgãos. As boas práticas vão desde a criação de uma estratégia para acompanhamento da implementação das normas contábeis nos órgãos jurisdicionados, até ao uso de inteligência no controle externo, com uso de malhas eletrônicas para cruzamento de dados (Atricon, 2017c).

# Considerações finais

O objetivo desta pesquisa foi verificar quais foram os resultados alcançados pelos Tribunais de Contas brasileiros com o Programa de modernização do controle externo, Promoex. Para tanto, conduziu-se uma pesquisa descritiva baseada em documentos consultados nos sites dos órgãos envolvidos com o Programa ou com o controle externo.

Durante o transcorrer do Programa, diversas ações foram realizadas no sentido de: desenvolver vínculos com outros Poderes e instituições e sociedade; obter maior integração dos Tribunais de Contas no ciclo de gestão governamental; redesenhar os métodos, técnicas e procedimentos de Controle Externo; implementar planejamento estratégico institucional e de tecnologia da informação; aprimorar o controle gerencial e adequar a política e gestão de pessoal. Para tanto, os Tribunais receberam uma grande injeção de recursos e suas ações foram continuamente monitoradas pelo MPOG.

Pode-se verificar as metas do Programa, de forma geral, foram cumpridas pelos Tribunais, mostrando indícios de que o Promoex pode ter mudado a dinâmica dessas instituições ao adotarem ferramentas de gestão com foco em resultados, aumentarem a interatividade e troca de experiências com outros TC, redesenharem seus processos de trabalho e investirem em tecnologia de informação e em melhores práticas de gestão de pessoas. Entretanto, o mero cumprimento das metas previstas no Promoex é insuficiente para determinar se o sistema de controle externo brasileiro foi modernizado e se os pontos de deficiência diagnosticados na fase pré Promoex foram contornados.

Não foram encontradas evidências de um diagnóstico oficial, como o realizado pela FIA/USP no ano de 2002 e pela FGV, para verificar qual o verdadeiro cenário apresentado na fase posterior ao Programa, incluindo a percepção da sociedade e outras entidades sobre a atuação dos Tribunais. Levantar essa percepção dos *stakeholders* sobre a imagem, eficiência e efetividade dos Tribunais é condição necessária para se avaliar de forma completa o resultado do Promoex.

Em relação aos resultados alcançados pelos Tribunais com o Programa Promoex, há indícios para se afirmar que o cenário atual pode ser diferente daquele diagnosticado quinze anos atrás pela FIA/USP. Entretanto, com base em documento de auto avaliação dos TCs realizada em 2013, foi identificado que ainda permanecem problemas graves da atuação dos Tribunais, como a morosidade na apreciação dos processos e a falta de atividades de inteligência para o controle externo.

Alguns indicadores de desempenho foram sugeridos pelos pesquisadores para serem monitorados na fase pós Promoex com intuito de verificar a efetividade das ações implementadas. Foram sugeridos indicadores adicionais para proporcionar melhor *accountability* aos *stakeholders* acerca dos resultados alcançados com o Promoex.

Sugere-se que em pesquisas futuras sejam conduzidos estudos de caso em alguns Tribunais selecionados para se aprofundar nos aspectos das melhorias e avanços efetivamente implementados pelo Promoex, afinal, a busca pela efetividade das políticas públicas se torna cada vez mais o cerne da avaliação da gestão pública.

Dentre as limitações desta pesquisa, destaca-se o fato de que o estudo foi baseado estritamente em fonte documental disponível nos sites oficias do governo. Para pesquisas futuras, seria interessante acessar esses órgãos por meio dos instrumentos de acesso à informação, para se conseguir respostas mais específicas sobre a atuação dos TCs e documentos comprobatórios do desempenho do controle externo.

**Referências bibliográficas**

ARANTES, R. B.; ABRÚCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C.. A imagem dos tribunais de contas subnacionais. *Revista do Serviço Público, 56* (1), 57-85, 2005.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – Atricon. Regulamento Atricon n. 01/2013. Estabelece as regras e os parâmetros de qualidade e agilidade do controle externo, para fins de avaliação dos Tribunais de Contas, e dá outras providências. Disponível: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/07/REGULAMENTO_PARAMETROS_AGILIDADE_QUALIDADE.pdf>. Acesso em 27 Set 2013.

\_\_\_\_\_. Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo. Disponível em <http://www.atricon.org.br/documentos/>. Acesso em 01 Jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Marco de Medição do Desempenho – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-QATC). Disponível em <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/03/QATC2_VersaoFinalPublicada.pdf>. Acesso em 01 Jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Boas práticas dos Tribunais de Contas do Brasil. Disponível em <https://boaspraticas.atricon.org.br/>. Acesso em 01 Ago 2017.

BARRETTO, P. H. T. **O sistema Tribunais de contas e instituições equivalentes**: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da união europeia. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, 486 p.

BARZELAY, M. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. *Revista do Serviço Público, 53* (2), 5-35, 2002.

BRASIL. Constituição 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, Senado Federal, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acesso em: 09 out. 2012.

\_\_\_\_\_. (2013). Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 28 de 2007. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=346395>. Acesso em 08 set 2013.

\_\_\_\_\_. (2013). MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Diagnóstico complementar do Promoex. Disponível em: <http://www.tce.ma.gov.br/publicacoes/documento/arquivos/Pesquisa%20FGV_PROMOEX%20Diagnostico%20Ambiente%20Externo.pdf>. Acesso em 14 abr. 2013.

\_\_\_\_\_.\_\_\_\_\_. (2013). Secretaria de Gestão Pública.  ***Relatório de Progresso Promoex - 1º e 2º Semestres de 2013 (Relatório Final).* Ofício n. 322/2013/PROMOEX/DENOV/SEGEP-MP. Acesso em 27 dez. 2013.**

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Coords. *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

BUGARIN, M. S.; VIEIRA, L. M.; GARCIA, L. M. *O controle dos gastos públicos no Brasil.* Instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003, 224 p.

CASTALDELLI JÚNIOR, E.; AQUINO, A. C. B**.** Indicadores de desempenho em entidades fiscalizadoras superiores: o caso brasileiro. *Revista Contabilidade Vista & Revista*, *22* (3), 15-40, 2011.

CÔRREA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública, (41)*, 3, 487-504, 2007.

Creswell, J. W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2007, 248p.

FERNANDES, J. U. J. *Tribunais de Contas do Brasil:* jurisdição e competência. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2003, 890p.

GENÉDIO, L. Auditoria Financeira: o papel do controle externo. Seminário brasileiro de Custos e Contabilidade aplicada ao setor público. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/treinamentos-e-eventos>. Acesso em 02 Jul 2017.

GONZÁLEZ, B.; LÓPEZ, A.; GARCÍA, R. Supreme Audit Institutions e their communication strategies. *International Review of Administrative Sciences, 74* (3), 435–461, 2008.

INSTITUTO RUI BARBOSA. *Ofício Circular IRB n. 32/2013*. Planejamento estratégico. Termo de Referência do Comitê de Planejamento Organizacional do IRB. Palmas, 2013.

\_\_\_\_\_. Diretoria do IRB se reúne e define nova composição de Gestões e Comitês Temáticos. Disponível em: <<http://www.irbcontas.org.br/noticia/diretoria-do-irb-se-reune-e-define-nova-composicao-de-gestoes-e-comites-tematicos/412>>. Acesso em 13 maio 2014.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS - INTOSAI. Strategic Plan 2011-2016. Disponível em <http://www.intosai.org/uploads/intosaispenglishv9web.pdf>. Acesso em 10 jul. 2013.

JANUZZI, P. M. Indicadores sociais no Brasil. Conceitos, fontes de dados e aplicações. 4 ed. Campinas-SP: Editora Alínea, 2009.

KELLES, M. F. *Controle da Administração Pública democrática:* Tribunal de Contas no controle da LRF. Belo Horizonte: Fórum, 2007, 295 p.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública, 43*(4), 739-72, 2009.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas***.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAZZON, J. A.; NOGUEIRA, R. *Projeto de prestação de serviço especializado para*

*realização de pesquisa e proposição de iniciativas para adequada implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pelos tribunais de contas estaduais e municipais.*São

Paulo: FIA/USP (Relatório de Pesquisa), 2002.

MORAES, T. C. *O processo de modernização dos Tribunais de Contas no contexto da Reforma do Estado no Brasil.* 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2006.

PACHECO, R. S. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, *14* (55), 149-161, 2009.

PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. In: Loureiro, Maria R.; Abrúcio, Fernando L.; Pacheco, Regina S. (orgs.). *Burocracia e política no Brasil:* desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 183-218, 2010.

Pollit, C. & Bouckaert, G. (2011). Trajectories of reform and modernization. In: Pollit, C., Bouckaert, G. Public Management Reform – a comparative analyses: New Public Management, governance and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford Press.

PORTAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Notícias. *Instituto Rui Barbosa se reúne em Brasília para debater planejamento estratégico***.** Disponível em <http://www.controlepublico.org.br/index.php?option=com_content&view=article&Itemid=54&id=3328:instituto-rui-barbosa-se-reune-em-brasilia-para-debater-planejamento-estrategico>. Acesso em 08 set 2013.

QUINTAL, R. S. *et. al*. A atuação dos Tribunais de Contas Estaduais Brasileiros na correção das demonstrações contábeis dos processos de prestação de contas dos governadores. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 17* (60), 31-53, 2012.

RIBEIRO, R. J. B. O problema central do controle da administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos? *Revista do Tribunal de Contas da União*, *33* (93), 55-73, 2002.

SANTOS, H. M.; SANTANA, A. F.; ALVES, C. F. Análise dos fatores críticos de sucesso da gestão de processos de negócios em organizações públicas. *Revista eletrônica de sistemas de informação*, *11*, (1), 2012.

SILVA, F. A. *Adoção do planejamento estratégico pelos Tribunais de Contas Brasileiros***.** 176 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Contabilidade e Controladoria, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

SILVA, F. A.; MÁRIO, P. C. O processo de formulação e monitoramento do planejamento estratégico de Tribunais de Contas sob a ótica da Nova Sociologia Institucional. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro 49 (6), 1401-1427, 2015.

\_\_\_\_\_\_.; MARTINS, T. C. P. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Redes Organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil. *Revista do Serviço Público*, *64* (2), 249-272, 2013.

SPECK, B. W. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União:* o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000,0226 p.

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - TCEMG. *1ª Capacitação Internacional dos Tribunais de Contas em SAI PMF no Brasil.* Disponível em <https://libano.tce.mg.gov.br/eeventos/saipmf>. Acesso em 10 maio 2014.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2007.