

THAIS SCHMITZ SERPA

PROPOSTA DE MODELO DE AUDITORIA OPERACIONAL PARTICIPATIVA PARA O TCE/SC

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Arlindo Carvalho Rocha.

FLORIANÓPOLIS
2017

S486p Serpa, Thais Schmitz
Proposta de modelo de auditoria operacional
participativa para o TCE/SC / Thais Schmitz Serpa. - 2017.
111 p. ; 29 cm

Orientador: Arlindo Carvalho Rocha
Bibliografia: p. 104-108
Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado de
Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e
Socioeconômicas, Programa de Pós-Graduação em
Administração, Florianópolis, 2017.

1. Auditoria governamental. 2. Administração -
Participação - Santa Catarina. 3. Tribunais de contas -
Santa Catarina. I. Rocha, Arlindo Carvalho. II.
Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-
Graduação em Administração. III. Título.

CDD: 657.45 - 20.ed.

THAIS SCHMITZ SERPA

PROPOSTA DE MODELO DE AUDITORIA OPERACIONAL PARTICIPATIVA PARA O TCE/SC

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração

Banca Examinadora

Orientador:

Dr. Arlindo Carvalho Rocha
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membros:

Dr. Leonardo Secchi
Universidade do Estado de Santa Catarina

Dr. Fernando Seabra
Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 31 de maio de 2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por permitir chegar até aqui.

Aos professores da ESAG, em especial ao meu orientador Dr. Arlindo Rocha pela atenção e paciência habituais.

Aos meus colegas do Tribunal de Contas por me incentivarem, entenderem minhas ausências, e por me fornecerem informações preciosas para concretizassem o presente trabalho.

Aos meus colegas de Mestrado pelos momentos e compartilhamento de experiências sempre importantes para meu crescimento.

E a minha família pelo amor, compreensão e suporte em todas as horas.

RESUMO

O presente trabalho busca trazer novas perspectivas em termos de fiscalização para o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Tendo em vista a importância da sociedade se envolver em assuntos de interesse público, já que não é aceitável tantos exemplos de desperdício de recursos enquanto serviços públicos essenciais estão sendo prestados de forma tão precária. Os órgãos de controle têm um papel muito importante a desempenhar, e os procedimentos voltados apenas para examinar a regularidade das contas não são suficientes para justificar suas atuações. Por isso, a auditoria operacional se constitui numa fermenta adequada pois ultrapassa a fronteira dos aspectos formais e está focada na qualidade da gestão. Considerando um exemplo de Auditoria operacional realizada pelo TCE/SC, no município de Anita Garibaldi, que a sociedade foi convidada a participar e dar suas contribuições sobre a educação, um canal de interação foi aberto com os cidadãos, que puderam conhecer o papel do Tribunal de Contas e serem consultados sobre os principais problemas enfrentados por eles. A realização de uma audiência pública que contou com um número expressivo de interessados, foi uma inovação e trouxe aspectos diferentes ao processo de auditoria. Ao analisar o referido processo, constatou-se que está alinhado como uma tendência mundial de tentativas de engajamento dos cidadãos com Entidades de Fiscalização, tendo em vista que a boa governança, incluindo a *accountability* e o envolvimento dos cidadãos, é considerado um meio de alcançar os Objetivos do Milênio propostos pela ONU. Algumas iniciativas já estabelecidas dentro do Tribunal de Contas de SC buscam fortalecer a interação permanente e progressiva da Instituição com representantes de organizações civis, estudantes, conselheiros municipais, agentes públicos e outros segmentos dos seus públicos estratégicos, com objetivo de ampliar a interação com a sociedade catarinense e estimular o controle social, em favor de melhores resultados na fiscalização dos gastos e na gestão dos recursos públicos. Ampliando essas iniciativas, buscou-se apresentar um modelo de auditoria que o cidadão estivesse inserido, e seu ponto de vista fosse considerado nas fases de planejamento, na execução, nos relatórios, e o monitoramento. Ressaltando que os pontos de interação com o cidadão no processo de auditoria operacional sugeridos são ações possíveis e de simples implementação, porém dependem de uma postura institucional mais aberta e voltada a melhoria gestão pública para os cidadãos.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Auditoria. Participação.

ABSTRACT

The present research aims to establish new perspectives regarding the supervision of the Court of Audit of the State of Santa Catarina (TCE/SC). In view of the importance of society to active participation in matters of public interest, because the most of public services being provided inadequately. The supervisory bodies have an important role. However, they have most commonly used the financial audit with emphasis on ensuring compliance with relevant reporting standards, and promoting adequate cash handling policies and internal controls, but this examination process are not enough for justify the decision makers actions. Therefore, the performance audit provide entities and stakeholders with information about the quality of management. The study had a qualitative approach, through analysis to understand the operational audit and to propose mechanisms of participation based on a previous experience of the performance auditing carried out by TCE/SC, in Anita Garibaldi municipality. The society was invited to participate and contribute with suggestions about education, in which was established a channel for interaction among citizens had the opportunity to understand the Audit Court's role. The public audience was an innovation that offered different aspects to audit process. By analyzing this audit process was verified it is in line with worldwide trend towards to engage citizens in collaborative governance and including an accountability. The involvement of the population is considered a key-point for the success of the Millennium development goals established by United Nations Organization. The Audit Court of Santa Catarina has already taken some strategies for increasing and strengthening participation by civil society organizations, students and public agents, intended to examine whether the public services implemented improvements. This study presents a model of audit that allows involving and hearing the citizens through the development and planning phases of auditing. It is important emphasize that suggestions from the citizens are easy to implement, however, this implementation depends on an attitude institutional towards improving public managements.

Key words: Audit Office. Audit. Participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Organograma Resumido	30
Figura 2 – Estágio do engajamento do cidadão com a EFS	45
Figura 3 – Ciclo de Auditoria.....	48
Figura 4 – Dinâmica que envolve os stakeholders	52
Figura 5 – Ciclo de auditoria	53
Figura 6 – Fluxo da Auditoria Operacional.....	67
Figura 7 – Pontos de interação com o cidadão no processo de auditoria operacional	90
Figura 8 – Layout do site da CGU	92

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Etapas da pesquisa	27
Quadro 2 - Auditoria de Regularidade X Auditoria Operacional.....	34
Quadro 3 – Referências Legais	39
Quadro 4 – Mecanismos de Engajamento - OCDE	44
Quadro 5 – Transparência X Accountability.....	45
Quadro 6 – Dimensões, características e mecanismos de engajamento	46
Quadro 7 – Papéis dos stakeholders.....	53
Quadro 8 – Notícia vinculada no site 1	63
Quadro 9 – Notícia vinculada no site 2	64
Quadro 10 – Notícia vinculada no site 3	65
Quadro 11 – Notícia vinculada no site 4	66
Quadro 12 – Processo lógico de identificação de achados e produção de recomendações e determinações.....	70
Quadro 13 - Quadro sintético das entrevistas.....	83
Quadro 14 – Denúncias	92
Quadro 15 - Desafios e ações a serem implementadas – FASE 1	93
Quadro 16 – Desafios e ações a serem implementadas – FASE 2	96
Quadro 17 – Desafios e ações a serem implementadas – FASE 3.....	97
Quadro 18 – Desafios e ações a serem implementadas – FASE 4	99

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 - Evolução Histórica e Comparativa do Gasto com Ensino (%): 2010 – 2014.....	75
----------------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMURES	Associação de Municípios da Região Serrana
ARPI	Auditoria para Interesse Público
ASF	Auditoria Superior da Federação
ATRICON	Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CAG	Auditor Geral da Índia
CGU	Controladoria Geral da União
CFMF	Quadro de Monitoramento Baseado na Comunidade
COA	<i>Commission on Audit of the Philipines</i>
CPA	<i>Citizen Participatory Audits</i>
DAE	Diretoria de Atividades Especiais
DAP	Diretoria de Controle de Atos de Pessoal
DCE	Diretoria Geral de Controle Externo
DCG	Diretoria de Controle de Contas do Governo
DLC	Diretoria de Controle de Licitações e Contratações
DMU	Diretoria de Controle da Administração Municipal
EUA	Estados Unidos da América
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
EMASA	Empresa Municipal de Água e Saneamento de Balneário Camboriú
Epagri	Empresa de Pesq. Agropecuária e Extensão Rural de SC
FATMA	Fundação do Meio Ambiente
GAO	<i>Government Accountability Office</i>
GuEspPMA	Guarnição Especial da Polícia Militar Ambiental
ICON	Instituto de Contas
IDEB	Índices de Desenvolvimento da Educação
Inmar	Instituto de Desenvolvimento de Mentalidade Marítima
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
LED	Linha Ética de Denúncia
PPBA	Participação Pública no Orçamento e Auditoria
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
ONGs	Organização Não Governamentais
PAF SOCIAL	Plano Anual de Fiscalização Social
PNE	Plano Nacional de Educação
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SAUTI	<i>Sauti za Wananchi</i>
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil da Grande Florianópolis
Sintaema/SC	Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente de Santa Catarina
TC	Tribunal de Contas
TCE/PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCE/SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

TCU

Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	22
1.1	DESCRIÇÃO DA OPORTUNIDADE	22
1.2	OBJETIVOS	25
1.2.1	Geral	25
1.2.2	Específicos	25
1.3	METODOLOGIA	26
2	O CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA	29
2.1	CARACTERIZAÇÃO DO TC: HISTÓRICO, ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	29
2.2	AUDITORIA OPERACIONAL	32
2.3	PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	35
2.4	MOVIMENTO GLOBAL PARA ENGAJAMENTO DOS CIDADÃOS NAS AUDITORIAS PÚBLICAS	38
3	DIAGNÓSTICO E OPORTUNIDADE	59
3.1	DESCRIÇÃO, ANÁLISE E PROPOSTA	59
3.1.1	Descrição do processo de auditoria operacional do TCE/SC	66
3.1.2	Descrição do processo de auditoria do município de Anita Garibaldi	73
4	ANÁLISE E PROPOSTA DE AUDITORIA PARTICIPATIVA	81
4.1	ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O FLUXO DA AUDITORIA OPERACIONAL X AUDITORIA ANITA GARIBALDI	81
4.2	VANTAGENS, DESVANTAGENS, DIFICULDADES PARA A PARTICIPAÇÃO NAS AUDITORIAS OPERACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS	82
4.3	MODELO PROPOSTO	89
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	100
5.1	CONCLUSÕES	100
5.2	RECOMENDAÇÕES	104
	REFERÊNCIAS	105
	APÊNDICES	110

1 INTRODUÇÃO

1.1 DESCRIÇÃO DA OPORTUNIDADE

Vive-se um novo momento político no Brasil bastante singular, em que ocorre maior abertura no que diz respeito a participação social e discussões sobre gastos públicos. Após escândalos de corrupção em vários níveis de governo envolvendo vultuosas somas, medidas drásticas que buscam enxugar gastos públicos, a insatisfação em relação aos serviços públicos, entre outros motivos, instiga o cidadão a exercer seu papel de fiscalizar, questionar e contribuir com a gestão pública.

Conforme Elias (2014) órgãos de controle, especialmente aos Tribunais de Contas, devem planejar e priorizar suas fiscalizações em diálogo com a sociedade, para captar quais são as maiores demandas sociais que desafiam a correção da atuação do Estado. A participação tem o poder de orientar as ações de controle às necessidades da sociedade.

E ainda conclui que “as funções de controle são legítimas se empregam procedimentos democraticamente alinhavados, em que instâncias de controle do Estado se abram a uma ampliação da esfera pública de debate, receptiva a fluxos comunicativos e de participação provenientes da sociedade. Deve-se promover uma sinergia entre controles estatais e controle sociais” (ELIAS, 2014, p. 172)

O envolvimento dos cidadãos nos processos de auditoria do tribunal de contas pode ser uma forma de aproximá-lo da sociedade, fortalecer e legitimar o papel do órgão no controle dos recursos públicos e oferecer instrumentos para participação social, promovendo a accountability.

A auditoria operacional, conforme o Manual do TCU (2010), é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. Se o cidadão é o destinatário dos serviços públicos, o envolvimento entre este e o TCE tem muito a somar no contorno das ações governamentais.

A transparência e o compartilhamento das informações propiciam a prestação de contas ampliada, sendo a atuação do TCE é importantíssima neste processo de

accountability. O amadurecimento desta aliança (cidadão e TCE) permitiria uma coprodução ativa do controle dos gastos públicos.

Para Barreto (2012, p. 243),

O fortalecimento dos Tribunais de Contas, torna-se fundamental a construção de uma nova cultura institucional, cultura que envolva a quebra do isolamento e a valorização das mais variadas parcerias. Assim, será possível a construção de um novo sistema de combate à corrupção, sistema que efetivamente favoreça à transparência na Administração Pública.

De acordo com Rocha (2011, p. 7),

a ideia de democracia moderna está relacionada com a soberania popular, os representantes políticos do Estado moderno devem responder ao povo que os elegeu. Sendo que os votos não concedem aos eleitos o poder soberano, estes devem exercer o poder em nome e em benefício do povo.

Além disso, ainda corroborando com o autor, a ideia de uma cidadania mais ativa amplia a democratização da sociedade, e iniciativas institucionais neste sentido tem a finalidade de promover, além da participação, a accountability e podem ensejar uma sinergia positiva para o amadurecimento da cidadania.

Pollitt (2008) preconiza que as instituições de controle em várias partes do mundo se fortalecem em decorrência das demandas sociais crescentes por mais eficiência e melhores resultados na gestão das políticas governamentais.

Conforme Ferrari (2012) quando se fala em controle é preciso estabelecer o sentido com que será empregada a expressão, mesmo porque, em alguns casos, pode ser utilizada como participação, na medida em que o participar pode ser entendido como a possibilidade de contribuição dos cidadãos, homens e mulheres, no que tange à atuação estatal com vista à melhora das suas condições de vida. E ainda complementa que tanto a participação como o controle popular são práticas diretamente relacionadas com o nível de educação e de consciência para o exercício da cidadania, na medida em que podem interferir em um processo de mudanças democráticas. Assim, o controle social, à primeira vista, pode ser tido como a mola mestra de um processo de revitalização da sociedade civil, em face da famigerada ineficiência do Estado, para promover melhores condições de vida dos cidadãos.

Barreto (2012) esclarece que a transparência e a participação popular possibilitaram a criação de um novo tipo de controle: o social. Por meio dele, o cidadão pode fiscalizar, verificar e acompanhar a regularidade dos atos

governamentais, tornando-se o meio executor do controle. O exercício do controle social é independente e universal, mas depende do controle oficial para fazer valer suas constatações.

De acordo com a Intosai (2013, p. 14),

como beneficiários finais de uma melhor utilização dos recursos públicos, os cidadãos são os interessados mais importante, no entanto, são, muito frequentemente, os menos conscientes dos benefícios de auditoria e accountability. Ainda complementa que uma parte considerável da população, de qualquer país do mundo, entende pouco do trabalho de Entidades Superiores de Fiscalização.

O Guia eletrônico– Engajando Cidadãos no Processo de Auditoria, elaborado pelo Banco Mundial e a *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia*, coloca que há pouco anos cresceu o consenso que o envolvimento dos cidadãos é um mecanismo chave para ajudar os governos na obtenção de melhores resultados. E foi sendo difundido por instituições do setor público em todo o mundo, incluindo as Entidades Superiores de Fiscalização, que inclui no Brasil os Tribunais de Contas.

Dada a importância dessas instituições na análise das informações financeiras do governo e na garantia da transparência e responsabilidade na utilização de recursos públicos, os benefícios potenciais do envolvimento dos cidadãos são bem importantes. E os governos reconhecem cada vez mais que engajar os cidadãos e alavancar sua capacidade pode aumentar consideravelmente o efeito geral, a relevância, eficiência e a legitimidade dos processos de auditoria.

Apesar deste crescente reconhecimento dos benefícios do envolvimento dos cidadãos, as Entidades Superiores de Fiscalização ainda não tiveram muita interação com os cidadãos no mundo todo. Esse fenômeno existe em parte porque os cidadãos e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) ainda não têm muita compreensão do papel e das capacidades das Entidades Superiores de Fiscalização e vice-versa¹.

Ressalta-se também que existem algumas experiências bem-sucedidas de participação e engajamento já desenvolvidas em vários outros países e também no Brasil, embora seja um movimento bastante recente. Pretende-se propor um modelo de auditoria que permita o TCE/SC reforçar um trabalho que tem como objetivo trazer os cidadãos a conhecerem e contribuírem de forma sistemática e gradual nos

¹ <http://www.e-participatoryaudit.org>

processos de auditoria, subsidiando a Corte de Contas estadual na sua missão que é “controlar a gestão de recursos públicos em benefício da sociedade catarinense”.

A partir da experiência de uma auditoria que ocorreu na Educação Municipal de Anita Garibaldi - SC, em que os interessados foram convidados a contribuir, e como resultado de uma audiência pública organizada para que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) pudesse realmente alcançar quais eram as maiores deficiências dos cidadãos, e essas informações embasaram o relatório técnico, uma auditoria participativa pode surgir como um modelo que favoreça a integração com a sociedade, fomentando a accountability e desafiando os cidadãos a se articularem com o TCE para que se busque melhores resultados da gestão pública.

1.2 OBJETIVOS

Na sequência, são definidos os objetivos geral e específicos, representando a finalidade do trabalho com seus resultados alcançados.

1.2.1 Geral

Propor um modelo de Auditoria participativa para as auditorias operacionais do Estado de Santa Catarina.

1.2.2 Específicos

- a) Descrever o fluxo das Auditorias Operacionais realizadas pelo TCE/SC.
- b) Analisar comparativamente o fluxo das auditorias operacionais e a auditoria operacional realizada no município de Anita Garibaldi, identificando quando e como se deu a participação.
- c) Identificar outros pontos no processo de auditoria operacional que possibilitem oportunidades para a participação.

1.3 METODOLOGIA

A pesquisa será exploratória e descritiva com abordagem qualitativa, realizada a partir do padrão de Auditoria operacional adotado pelo TCE /SC, em comparação com a Auditoria Operacional realizada na Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi. Após o levantamento dos elementos trazidos por esse processo, serão utilizadas entrevistas para buscar informações na formulação de uma proposta de Auditoria Operacional que propicie a participação dos cidadãos com aderência aos exemplos bem-sucedidos em outras entidades de controle.

A pesquisa terá uma abordagem qualitativa, pois fará uma análise para compreender a auditoria operacional e por propor mecanismos de participação dentro deste contexto, a partir de uma experiência anterior.

As pesquisas qualitativas exploratórias possuem como principal objetivo desenvolver, esclarecer e modificar conceitos ou ideias, a partir da formulação de problemas mais precisos ou também hipóteses pesquisáveis. Estas pesquisas são desenvolvidas com o intuito de proporcionar uma visão geral profunda e esclarecida sobre determinado fato. O produto final desse processo passa a ser um problema mais esclarecido, não resolvido, mas com uma visão mais profunda e apurada do fato ou fenômeno investigado. (GIL, 2008).

Desta forma, a natureza exploratória da pesquisa é a busca por alternativas para a participação em pontos da auditoria operacional, para propor um modelo de auditoria participativa, com o escopo de envolver o cidadão em questões que o interessam e trazer outras perspectivas para o processo de auditoria operacional realizado pelo TCE/SC.

Já as pesquisas qualitativas descritivas possuem como objetivo principal realizar a descrição das principais características de um determinado fenômeno social, ou ainda das relações envolvidas como o fenômeno trabalhado; e uma das características mais marcantes deste tipo de pesquisa é a padronização dos métodos de obtenção de dados, como questionários fechados, ou ainda questionários semiestruturados e até mesmo entrevistas pessoais, que foram utilizadas como forma de acréscimo ao modelo que vai ser proposto (GIL, 2008).

A pesquisa bibliográfica ou revisão bibliográfica, consiste em um apanhado geral das publicações disponíveis a respeito do trabalho. Os temas abordados

serão: Auditoria Operacional, Participação Social, Controle Social e Auditoria participativa.

No caso da presente dissertação, a interação com a Instituição e o tema a ser estudado é um fator bastante positivo para a pesquisa que terá uma perspectiva qualitativa.

Segundo esta perspectiva, um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando “captar” o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes. Vários tipos de dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno (GODOY, 1995, p. 21).

Martins (2004, p. 289) define a pesquisa qualitativa “como aquela que privilegia a análise de micro processos, através do estudo das ações sociais, individuais e grupais, realizando um exame intensivo dos dados, e caracterizada pela heterodoxia no momento da análise”.

Desta forma, o presente estudo vai ter como balizamento para análise as etapas de uma Auditoria Operacional tradicional, regulamentada pela TC n. 79/2013, fundamentadas no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União, e a partir do estudo de caso da Auditoria Operacional realizada em Anita Garibaldi - uma Auditoria diferenciada, que teve como característica marcante a interação com os cidadãos envolvidos e que propiciou algumas inovações nesse fluxo.

Tais particularidades serão levantadas, descritas e apreciadas sob ponto de vista de alguns exemplos de Auditorias participativas encontrados nas pesquisas sobre o assunto no Brasil e no mundo.

A partir desta análise, serão feitas entrevistas semiestruturadas com os auditores envolvidos, com objetivo de identificar pontos onde é viável e vantajosa a participação da sociedade, buscando novas possibilidades de interação com a validação entre os auditores que vivenciaram esta experiência entre outros que trabalham frequentemente com auditorias operacionais.

Quadro 1 - Etapas da pesquisa

Etapas de pesquisa	Objetivo
1º Etapa: Descrever o fluxo de auditoria operacional adotado pelo no Tribunal de Contas de SC;	Com base na análise documental (regulamentação do TCE/SC e Manuais utilizados pelos auditores), relatar a metodologia das auditorias operacionais a fim de evidenciar o processo.

(continuação)

Quadro 1 - Etapas da pesquisa

Etapas de pesquisa	Objetivo
2º Etapa: Apresentar o processo de Auditoria na Educação de Anita Garibaldi e suas inovações;	Relatar o percurso do processo e apontar as inovações em relação ao processo padrão, com a análise dos pontos que contaram com a participação da sociedade.
3º Etapa: Expor algumas experiências de Auditoria encontradas que houve engajamento dos cidadãos em atividades das Entidades Superiores de Fiscalização;	Apresentar alguns movimentos de abertura das Entidades de fiscalização para o cidadão e casos de sucesso em mecanismos em aderência ao que serão propostos.
4º Etapa: Levantar as particularidades deste processo através que pesquisa com os auditores envolvidos;	Questionário para identificar as potencialidades e fragilidades do processo de Anita Garibaldi com os servidores que participaram da execução.
5º Etapa: Levantamento de pontos e considerações sobre instrumentos e relevância das interações feitas com os cidadãos;	Buscar a percepção dos auditores sobre a participação e quais os momentos oportunos para participação através de entrevistas.
6º Etapa: Com base nestes elementos, propor pontos para a participação nos processos de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas do Estado de SC.	Apresentar um fluxo viável para ser aplicado nas Auditorias como forma de envolver os cidadãos e aproximar o TCE/SC da sociedade.

Fonte: própria autora (2017)

2 O CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA

2.1 CARACTERIZAÇÃO DO TC: HISTÓRICO, ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

No estado de Santa Catarina a existência de um órgão responsável pelo controle da aplicação dos recursos públicos estaduais é prevista desde a promulgação da Constituição de 1947, no entanto, apenas em 1955 com a Lei estadual 1.366/55 a criação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina foi efetivada. (TCE/SC, 2016).

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina é um órgão colegiado e contem suas próprias jurisdição e atribuições. É composto por sete conselheiros e vagas para cinco auditores substitutos de conselheiros e possui seu próprio quadro de funcionários. Está sediado em Florianópolis e sua jurisdição abrange todo o Estado de Santa Catarina.

O TCE/SC age auxiliando à Assembleia Legislativa catarinense, assim como as câmaras municipais fiscalizando as contas públicas. No entanto, o órgão não é subordinado às instâncias legislativas e nem é parte do poder judiciário, é um órgão independente, e suas decisões possuem natureza administrativa, dessa forma pode-se dizer que o órgão julga as contas dos administradores públicos, e não os administradores.

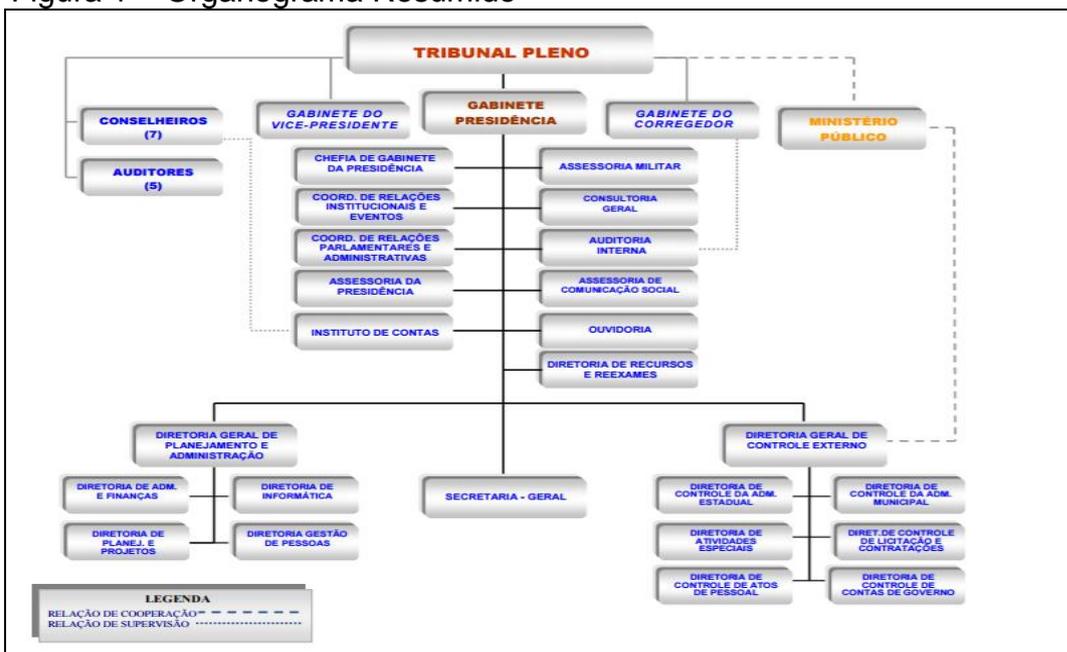
As principais atribuições do órgão são:

- Realizar a apreciação das contas prestadas pelo governador e pelos prefeitos catarinenses;
- Julgar as contas dos administradores públicos de todas as instâncias;
- Apreciar e fiscalizar a legalidade dos atos de admissão de pessoal;
- Fiscalizar a aplicação dos recursos repassados do Estado aos municípios, por meio de parcerias com a iniciativa privada;
- Auxiliar os poderes legislativos no exercício do controle externo;
- Apurar denúncias de possíveis irregularidades em órgãos estaduais e municipais;

- Exercer o controle fiscal do estado e municípios catarinenses, a partir das normas referentes a gestão pública e fiscal. (TCE/SC, 2016).

O TCE/SC possui cerca de 500 servidores, sete conselheiros e atualmente três auditores. Os conselheiros formam o pleno, que é o órgão responsável pelas decisões tomadas pelo tribunal. Os auditores são substitutos dos conselheiros para casos em que esses devam ser substituídos. A administração superior do tribunal consiste na presidência, vice-presidência e na corregedoria geral. Estes cargos são eleitos pelos conselheiros através de eleições, cada mandato tem a duração de dois anos, podendo ser reeleitos. (TCE/SC, 2016).

Figura 1 – Organograma Resumido



Fonte: site do TCE (2017)

As Auditorias são realizadas na Diretoria Geral de Controle Externo que é integrada pelas seguintes diretorias: Diretoria de Controle da Administração Estadual (DCE), Diretoria de Controle da Administração Municipal (DMU), Diretoria de Atividades Especiais (DAE), Diretoria de Controle de Licitações e Contratações (DLC), Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (DAP) e Diretoria de Controle de Contas do Governo (DCG).

Todas essas Diretorias têm suas funções determinadas pela Resolução TC n. 89/2014 que dispõe sobre a estrutura e a competência dos Órgãos Auxiliares do Tribunal de Contas do Estado.

Entre as competências da DAE está conforme mesma Portaria: Realizar ou participar de auditorias operacionais em consonância com o plano de trabalho ou determinadas pelo Tribunal Pleno.

Ressalta-se que a Auditoria Operacional não é um trabalho exclusivo desta Diretoria, já que DCE e DMU tem entre suas atribuições: planejar, coordenar, orientar e executar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional prevista no plano de trabalho do Tribunal ou solicitada extraordinariamente por órgão colegiado do Tribunal ou pelo Presidente, nos casos previstos no Regimento Interno, conforme as diretrizes estabelecidas pela Diretoria-Geral de Controle Externo.

E entre as competências da DAP está a de participação na realização de auditorias operacionais quando determinado pelo Plenário ou pela Presidência.

Destaca-se que são nas Auditorias de Regularidade que se concentram os maiores recursos e esforços do TCE/SC atualmente. E são definidas pelo art. 19 da Resolução nº TC-122/2015 e NAG 1102.1.1, como o exame e avaliação dos registros, das demonstrações contábeis, das contas governamentais, das operações e dos sistemas financeiros, do cumprimento das disposições legais e regulamentares, dos sistemas de controle interno, da probidade e da correção das decisões administrativas, e da legalidade, economicidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição.

Todavia, o presente trabalho tem como foco as Auditorias de Natureza Operacional, por dispor de uma maior flexibilidade quanto à seleção de métodos, objeto e critérios de avaliação.

Essa modalidade de auditoria, pela sua essência, oferece diversas interpretações e diferentes critérios, uma vez que se utiliza de uma extensa gama de métodos para avaliação e para investigação, composta por diversas áreas de conhecimento, sendo que em algumas áreas são necessários conhecimentos mais especializados, como a área de engenharia, tecnologia da informação e a de meio ambiente (TCU, 2010).

E com publicação da Resolução TC n. 79/2013, que dispõe sobre a fiscalização por meio de auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, que se consolida essa natureza de auditoria neste Tribunal.

Ressalta-se que o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União serve como alicerce, desde de 2000, para essa natureza de Auditoria para os demais Tribunais de Contas.

2.2 AUDITORIA OPERACIONAL

A auditoria operacional se constitui numa ferramenta fundamental para uma boa administração, pois ultrapassa a fronteira dos aspectos formais, preocupando-se com a qualidade da gestão.

De acordo com a Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) as auditorias com foco no desempenho possuem nomenclatura diversa, dependendo do país, região ou organização que a utilize. Dentre os variados rótulos disponíveis, pode-se enumerar: auditoria operacional, auditoria de desempenho (*performance audit*), auditoria de valor pelo dinheiro (*value-for-Money audit*), auditoria administrativa, auditoria de gestão, auditoria de rendimento e auditoria de resultados (Freitas, 2005).

Ao editar, em 2004, normas específicas para tratar dessa modalidade de auditoria, a INTOSAI adotou a expressão *performance auditing*, normalmente traduzida para o português como auditoria de desempenho. Esse foi o termo escolhido pelo TCU ao elaborar, em 1998, o seu Manual de Auditoria de Desempenho (TCU, 1998a). O vigente Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado em 2000 (TCU, 2000a), incorporou, entretanto, a expressão presente na Constituição Federal (artigo 70) (ALBUQUERQUE, 2006).

A GAO norte-americana (*Government Accountability Office*) afirma que a *performance audit* abrange uma ampla variedade de objetivos, inclusive os relativos à avaliação da efetividade e dos resultados de um programa; à economia e eficiência; ao controle interno, ao cumprimento de exigências legais e de outra índole; e os objetivos relativos a apresentar análises prospectivas, orientações ou informações sumárias (GAO, 2003).

Para Santos (2007), na Auditoria Operacional tem os como objetivo assessorar a administração no desempenho efetivo de suas funções e responsabilidades, através da avaliação da organização, de seus departamentos, sistemas, funções, operações e programas. O auditor, portanto, verificará se os funcionários estão atingindo os objetivos propostos, bem como identificar falhas e irregularidades no sistema operacional.

De acordo com Intosai (2004), uma auditoria operacional não consiste em uma série de medições, operações ou subprocessos claramente definidos que se realizam separadamente e de forma consecutiva. Na prática, os processos evoluem gradualmente através de sua interação recíproca, e se concluem de modo simultâneo.

Com efeito, na etapa denominada análise preliminar, fica estabelecido se existem as condições requeridas para a execução da auditoria e, caso existam, é apresentada uma proposta de auditoria junto com um plano de trabalho. Esta análise pode recomendar que a auditoria não seja realizada, caso não sejam identificadas oportunidades de melhoria nos programa, entre outros motivos.

A possibilidade de auditar é outra condição verificada durante a análise preliminar: é provável que se disponha da informação ou das provas requeridas? Há informação confiável e objetiva, assim como oportunidades razoáveis de obter esta informação? (INTOSAI, 2004).

Especificamente ao setor público, coloca Souza (2010) que este tipo de auditoria, consiste numa atividade de assessoramento ao gestor público, com vistas a aprimorar as práticas dos atos e fatos administrativos, sendo desenvolvida de forma tempestiva no contexto do setor público, atuando sobre a gestão, seus programas governamentais e sistemas informatizados.

Em comparação à auditoria tradicional, a auditoria operacional não tem rotinas perfeitamente definidas onde programas-padrão são executados pelos auditores, pois seu planejamento é dinâmico e se estende por todo o trabalho. Assim, caso existam elementos para realização da auditoria, é apresentada uma proposta junto com um plano de trabalho (INTOSAI, 2004).

O quadro a seguir apresenta uma síntese comparativa das características das auditorias de regularidade e operacional.

Quadro 2 - Auditoria de Regularidade X Auditoria Operacional

Aspecto	Auditoria de Regularidade	Auditoria Operacional
Planejamento	Rígido, procedimentos pré-definidos, programas padronizados	Criativo, flexível, contínuo
Processo	Homogêneo, linear e pouco interativo	Dinâmico, muito interativo, geralmente mais longo
Atores	Poucos (auditores e auditados)	Variados e numerosos (especialistas, sociedade civil, universidades, institutos de pesquisa)
Perfil do auditor	Conhecimentos de contabilidade, finanças e direito	Formação abrangente, visão sistêmica, capacidade analítica, habilidades interpessoais, treinamento em administração, políticas públicas, ciências sociais, métodos de investigação científica
Papéis do auditor	Juiz/magistrado, contador público	Pesquisador/cientista, consultor de gestão
Fontes de critérios	Leis, normas e regulamentos	Comparações, experiências, indicadores, conhecimento científico, bibliografia
Escopo	Restrito a demonstrações financeiras e normas legais	Abrangente, alcançando todas as operações do ente auditado
Evidências	conclusivas, exatas	Persuasivas, convincentes
Formato dos relatórios	padronizados	Variam em extensão, forma e natureza
Abordagem	Neutra (achados de auditoria)	Construtiva (avaliações e recomendações)

Fonte: Albuquerque (2006)

Como se percebe, embora haja semelhanças, a realização de uma Auditoria Operacional requer cuidados adicionais em relação à auditoria de regularidade, pois sua elaboração envolve conhecimentos multidisciplinares e clareza de objetivos.

Segundo Araújo (2001 p.78), “os procedimentos de Auditoria Operacional são os mecanismos utilizados pelo auditor para obter evidências ou provas de auditoria”. Segundo o autor, estes procedimentos são o conjunto de técnicas ou métodos que permitem obter os elementos probatórios de forma suficiente e adequada para fundamentar os comentários no relatório.

O Manual de Auditoria Operacional do TCU (2010) apresenta que o processo da auditoria operacional começa com a escolha dos temas. Após a definição do tema a fase de elaboração do o projeto de auditoria com base no planejamento é iniciada. Esta tem como objetivo de detalhar as questões a serem investigadas, os procedimentos a desenvolver e os resultados esperados com a auditoria.

Já na fase de execução é realizada a coleta de dados e a análise das informações para elaboração do relatório com os achados da auditoria e as conclusões.

E por fim a etapa de monitoramento que é o acompanhamento das recomendações foram atendidas e averiguar os benefícios gerados.

O processo de realização das auditorias operacionais é geralmente mais interativo do que as auditorias de regularidade, podendo participar dele diversos outros atores. E como os critérios de auditoria extrapolam os pré-estabelecidos por leis e normas aplicáveis, pode-se vislumbrar a participação dos envolvidos e interessados como parte durante o processo de auditoria operacional.

2.3 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Segundo De Placito e Silva (1982) um dos sentidos da palavra “participar” é partilhar, é ser parte, ou seja, ter cooperado para que alguma coisa se fizesse ou fosse feita.

Só pela participação é possível garantir que o Governo venha a decidir, aberta ou concretamente, de acordo com a vontade do povo. A opção da participação, portanto deve ser entendida como a busca da eficiência pela legitimidade. (Moreira. 1992 p. 45-50).

Conforme Marçal Filho (2013, p. 1.184) “nenhum instituto jurídico formal será satisfatório sem a participação popular. A democracia é a solução mais eficiente para o controle do exercício do poder”.

Milami (2008, p. 554) assevera que

[...] fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas.

De acordo com Ferrari (2012, p. 62):

Tanto a participação como o controle popular são práticas diretamente relacionadas com o nível de educação e de consciência para o exercício da cidadania, na medida em que podem interferir em um processo de mudanças democráticas.

O conceito de democracia está em constante edificação e tendo em vista que os representantes não conseguem mais identificar e atender as demandas da sociedade, um novo arranjo político surge, onde os cidadãos passam a influenciar na gestão pública e decisões políticas – denominado democracia participativa (MEDEIROS 2014).

Conforme Sell (2006 p. 93) a democracia participativa pode ser entendida como “[...] um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão”.

Bosco (2002) atenta que a participação política um direito de quarta geração, sendo considerados os de primeira geração – os direitos individuais, os de segunda geração - direitos sociais, e os de terceira geração - direitos da fraternidade. Sendo direitos consagrados na Declaração dos Direitos Humanos.

Smith (2009, p. 12) realizou um detalhado estudo das inovações participativas e elaborou um quadro analítico que permite avaliar as diversas inovações democráticas com base em quatro aspectos democráticos esperados: (a) inclusão, (b) julgamento ponderado, (c) controle social e (d) transparência.

- A inclusão entendida como a maneira pela qual a igualdade política se realiza em pelo menos dois aspectos da participação: presença e voz.

- A consideração no julgamento implica em investigar o entendimento dos cidadãos sobre os detalhes técnicos da questão em consideração e as perspectivas dos outros cidadãos.

- O controle popular considera o grau em que os participantes são capazes de influenciar nos diferentes aspectos do processo de tomada de decisão.

- A transparência centraliza a reflexão sobre a abertura dos procedimentos tanto para os participantes como para o público em geral.

E conclui que esses quatro aspectos são apropriados para avaliar a qualidade democrática das inovações pois são fundamentais para qualquer consideração teórica da legitimidade democrática das instituições.

De acordo com o autor, o orçamento participativo, juntamente com outros exemplos como a Assembleia de cidadãos sobre a Reforma Eleitoral em 2004 nos EUA e Legislação Direta no Reino Unido no mesmo ano – são instituições que foram projetadas especificamente para aumentar e aprofundar a participação dos cidadãos no processo de decisão política - caracterizando inovações democráticas, pois representam uma saída do arranjo institucional tradicional e que pretendem encontrar novas formas de envolver o cidadão na tomada de decisões.

O orçamento participativo é apresentado como um instrumento de participação social, permitindo que o poder público e o cidadão formulem a proposta

orçamentária, tendo então uma atribuição do poder executivo compartilhada com a sociedade, o que valoriza o debate e enriquece as escolhas da sociedade, consistindo numa nova forma de planejar os gastos públicos com a participação de indivíduos de diferentes classes sociais, promovendo a destinação da verba pública em projetos e atividades do interesse da coletividade (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2012).

O surgimento desta ferramenta aconteceu no Brasil - um país caracterizado por uma das maiores disparidades de distribuição de renda no mundo, nos anos 1980 quando o país estava numa transição entre ditadura e democracia, é considerada por pesquisadores uma inovação da gestão pública que enaltece a cidadania, a democracia participativa e o controle social.

A mobilização da sociedade durante quase duas décadas que exigia mudanças políticas e sociais, a Constituição de 1988 contemplando à participação cidadã, mas o efetivo funcionamento do sistema político continuava caracterizado por corrupção e clientelismo – características que ainda estão bem presentes na realidade atual. Conforme a mesma pesquisa, a cidade de Porto Alegre desempenhou um papel crucial na propagação global do orçamento participativo (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2017).

Um importante instrumento de participação no Brasil também é a audiência pública, que como o orçamento participativo, permite que o cidadão seja ouvido antes da realização do ato administrativo, participando da gestão pública.

Para Carvalho Filho (2005 p. 192):

a audiência pública é a forma de participação popular pela qual determinada questão relevante, objeto de processo administrativo, é sujeita a debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes de entidades da sociedade civil”.

Cunha (2003) define a audiência pública como um procedimento de consulta à sociedade ou a grupos sociais interessados em determinado problema ou que estejam potencialmente afetados por determinado projeto. É utilizado como canal de participação da comunidade nas decisões em nível local; um tipo de sessão extraordinária onde a população pode se manifestar, dando sua opinião e seu ponto de vista acerca de um determinado assunto, levando o responsável pela decisão a ter acesso aos mais variados posicionamentos. Tais inferências não determinam a

decisão, pois têm caráter consultivo apenas, mas a autoridade, mesmo desobrigada a segui-las, deve analisá-las a propósito de aceitá-las ou não.

Medauar (2012 p.179) esclarece que por meio de audiências públicas, reúnem-se autoridades da área e interessados, em local, data e horário prévia e amplamente divulgados, para que sejam debatidos ou esclarecidos pontos da questão envolvida, abrindo-se a palavra a todos. Deve-se lavrar um termo da audiência, no qual figurem as manifestações colhidas.

Para fins deste trabalho, utilizar-se-á a definição de participação popular trazido por Fonseca (2009 p. 295) “entendida como aquela participação desinteressada do cidadão, tendo como objetivo único e exclusivo a melhoria das condições de vida da comunidade, ou seja, é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as propriedades e fiscalizar a aplicação de recursos públicos.

A participação política do povo é direito fundamental dos cidadãos e elemento concretizador da própria democracia. Isso significa que os cidadãos não são apenas expectadores, mas agentes ativos da gestão pública local, atores sociais com poder decisório (RODRIGUES, 2005).

Segundo a INTOSAI (2014, p.18) “Os cidadãos não são apenas interessados, mas também uma rica fonte de conhecimento e informações sobre o desempenho da gestão pública”.

2.4 MOVIMENTO GLOBAL PARA ENGAJAMENTO DOS CIDADÃOS NAS AUDITORIAS PÚBLICAS

É importante ressaltar que a boa governança, incluindo a accountability e o envolvimento dos cidadãos, é considerado meio de alcançar os Objetivos do Milênio². A comunidade internacional prioriza cada vez mais a boa governança como um fim em si mesma para a agenda de desenvolvimento das nações Unidas a partir de 2015.

Cumpra esclarecer que conforme Miguel (2005) a accountability se refere à capacidade que os cidadãos têm de impor sanções aos governantes, reconduzindo ao cargo aqueles que exerceram bem os seus mandatos e destituindo aqueles que

² Os objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM) surgiram da declaração do milênio das nações unidas, adotada pelos 191 estados membros no dia 8 de setembro de 2000.

não o fizeram, acrescenta ainda que o exercício da accountability se dá pelo controle entre os poderes, mas, sobretudo, por meio da prestação de contas que os representantes devem à sociedade e submetendo-se periodicamente ao seu veredicto.

Desta forma, selecionou-se as principais regras que proporcionam as condições de inclusão das partes interessadas nos processos de auditoria para a boa-governança, que favorecem o ambiente para maior accountability e até a combinação de responsabilidades para a coprodução do controle da gestão pública:

Quadro 3 – Referências Legais

Regra	Ano	Objetivo da Regra	Pontos principais
UN RESOLUÇÃO A/66/228 Instituição: Assembleia Geral das Nações Unidas	2014	Promover e fomentar a eficiência, a responsabilização, a eficácia e a transparência da administração pública, reforçando as instituições de auditoria superiores.	Art. I: Priorização da independência da EFS da entidade auditada e outras influências externas Art. II: Reconhecimento do papel decisivo das EFS na promoção da eficiência, da responsabilização, da eficácia e da transparência da administração pública Art. V: Cooperação entre os Estados-Membros da ONU - as instituições das Nações Unidas e a INTOSAI Art. VIII e IX: Promoção do reforço de capacidades, partilha de conhecimentos e melhores práticas nos países em desenvolvimento (agenda pós-2015) desenvolvendo as suas próprias pesquisas e relatórios.
UN RESOLUÇÃO A/66/209 Instituição: Assembleia Geral das Nações Unidas	2011	Promover a eficiência, a prestação de contas, a eficácia e a transparência da administração pública através do reforço das instituições superiores de auditoria	Art. I: Priorização da independência da EFS da entidade auditada e outras influências externas Art. II: Reconhecimento do papel decisivo das EFS na promoção da eficiência, da responsabilização, da eficácia e da transparência da administração pública Art. V: Cooperação entre os Estados-Membros da ONU - as instituições das Nações Unidas e a INTOSAI
UNCAC Instituição: Assembleia Geral das Nações Unidas	2003	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	Art. 2: Desenvolvimento de políticas anticorrupção coordenadas envolvendo participação social Art. 9 (2): Promover a transparência e a responsabilização na gestão das finanças públicas Art. 13: Promoção do envolvimento cívico na prevenção e luta contra a corrupção Proporcionar um amplo acesso à informação, promover um envolvimento cívico efetivo nos processos de responsabilização (ou seja, auditoria externa)

(continua)

(continuação)

Quadro 3 – Referências Legais

Regra	Ano	Objetivo da Regra	Pontos principais
Beijing Declaration Instituição: INTOSAI	2013	Sobre a promoção da boa governação pelas instituições superiores de auditoria	Ponto 2.3.5 sobre possíveis soluções para os desafios gerais: Comunicação e cooperação com as partes interessadas Incentivo à participação dos cidadãos no processo de auditoria e divulgação dos resultados da auditoria
ISSAI N° 1° Instituição: INTOSAI	2007	Declaração do México sobre a independência das ISC	5° Princípio: Criação de um relatório sobre os resultados do trabalho de auditoria 6° Princípio: Publicação e divulgação dos relatórios de auditoria 7° Princípio: Entrega dos relatórios à Assembleia Legislativa ou à Junta Diretora de uma entidade auditada para garantir o acompanhamento das recomendações da EFS
ISSAI N° 12 Instituição: INTOSAI	2013	O Valor e os Benefícios das Entidades Fiscalizadoras Superiores - fazer a diferença na vida dos cidadãos	4° Princípio: Relatório público dos resultados da auditoria que estão atualizados, usando linguagem clara e simples 5° Princípio: Desenvolvimento de um planeamento estratégico que responda a questões-chave que afetam a sociedade Estabelecimento de mecanismos de coleta de informações e tomada de decisões para aumentar a relevância das partes interessadas 6° Princípio: Comunicação com as partes interessadas para assegurar a compreensão do trabalho de auditoria e dos resultados da EFS Interação com a mídia para facilitar a comunicação com os cidadãos Engajamento com as partes interessadas, reconhecendo seus vários papéis e considerando suas opiniões sem comprometer a independência da EFS. 8° Princípio: Visibilidade pública do mandato, das responsabilidades, da missão e da estratégia das EFS

(continua)

(continuação)

Quadro 3 – Referências Legais

Regra	Ano	Objetivo da Regra	Pontos principais
ISSAI N° 20 Instituição: INTOSAI	2010	Princípios de Transparência e Responsabilidade	<p>2º Princípio: Visibilidade pública do mandato, responsabilidades, missão e estratégia das EFS, bem como dos processos de nomeação de chefes</p> <p>6º Princípio: Publicação do orçamento da EFS</p> <p>7º Princípio: Publicação dos resultados da auditoria, recomendações e sanções</p> <p>8º Princípio: Acesso a relatórios que sejam compreensíveis para o público em geral através de vários meios (resumos, gráficos, apresentações em vídeo, comunicados à imprensa, etc.)</p> <p>Comunicação aberta com a mídia e outras partes interessadas</p> <p>9º Princípio: Promoção de auditorias conjuntas ou paralelas e avaliação independente de partes interessadas externas, com vista a reforçar a qualidade e a credibilidade do trabalho das EFS</p>

(continua)

(continuação)

Quadro 3 – Referências Legais

Regra	Ano	Objetivo da Regra	Pontos principais
ISSAI N° 21 Instituição: INTOSAI	2010	Princípios de Transparência e Responsabilidade - Princípios e Boas Práticas	<p>2º Princípio / Boas Práticas: Visibilidade pública do mandato, das responsabilidades, da missão e da estratégia das EFS, bem como dos processos de nomeação de chefes através da Internet e em folhetos Divulgação de fichas informativas para facilitar a compreensão do trabalho das EFS em termos práticos</p> <p>3º Princípio / Boas Práticas: Publicação da lista das auditorias de desempenho planeadas no sítio Web</p> <p>6º Princípio / Boas Práticas: Medir o desempenho através de indicadores como a taxa de implementação das recomendações e o número de audições e briefings parlamentares; Feedback do cidadão, etc. Publicação do orçamento da EFS</p> <p>7º Princípio / Boas Práticas: Inclusão de resumos de relatórios de auditoria e atualizações por e-mail com as últimas publicações da SAI</p> <p>8º Princípio / Boas Práticas: Organização de conferências de imprensa após a publicação dos relatórios de auditoria para explicar o seu conteúdo Lançamento de sites de mídia para jornalistas e outros que procuram informações Adopção de uma atitude proativa em relação à sociedade civil para garantir a compreensão dos relatórios de auditoria</p> <p>9º Princípio: As EFS utilizam aconselhamento externo e independente para melhorar a qualidade e a credibilidade do seu trabalho: Condução de auditorias conjuntas ou paralelas para questões relevantes (por exemplo, ambientais) Implementação de mecanismos de reclamação de cidadãos e sugestões de auditoria Recebendo avaliação de auditoria de partes interessadas externas: comunidade acadêmica, ex-funcionários públicos, especialistas, setor privado, representantes de grupos específicos, etc.</p>

(continua)

(continuação)

Quadro 3 – Referências Legais

Regra	Ano	Objetivo da Regra	Pontos principais
INTOSAI Guideline - Communicating and Promoting the Value and Benefits of SAIs Instituição: INTOSAI	2013	Comunicando e promovendo o valor e os benefícios das EFSs: uma diretriz da INTOSAI	3.2.4 Instrumentos e ferramentas para promover a participação das partes interessadas na auditoria Facilitação de denúncias civis Autorização do pedido de auditoria do cidadão Realização de projetos de auditoria conjunta / participativa com organizações não-SAI Recolha de feedback dos cidadãos sobre questões em análise pelas ISA
How to increase the use and impact of audit reports Instituição: INTOSAI Capacity Building Committee	2010	Como aumentar o uso e o impacto dos relatórios de auditoria. Um guia para as instituições superiores de auditoria	Capítulo 3: Formulação de relatórios de auditoria oportunos, claros e compreensíveis: linguagem simples, sentenças curtas, conclusões breves, etc. Capítulo 4: Identificação dos públicos-alvo Monitorar o cumprimento das recomendações da auditoria Recolha de feedback de auditados, Legislatura, especialistas, academia, etc. Capítulo 5: Envolvimento com o Legislativo: participação em reuniões de comitê (representante permanente da SAI); Identificação de relatórios-chave para compartilhar, etc. Envolvimento com os meios de comunicação: conferências de imprensa, entrevistas com os meios de comunicação social, etc. Envolvimento com a sociedade civil: utilização das OSC na divulgação das conclusões das EFS; promover o acompanhamento das OSC do acompanhamento do auditado a um relatório de auditoria e audiências legislativas, etc.
Santiago Declaration Instituição: OLACEFS	2013	Sobre a governação, a luta contra a corrupção e a confiança do público	9º Princípio: Promoção de boas práticas no trabalho colaborativo entre EFS e cidadãos: Facilitação de queixas de cidadãos Fornecimento de informações úteis e acessíveis baseadas em dados abertos Promoção da participação dos cidadãos no ciclo de auditoria
Asunción Declaration Instituição: OLACEFS	2009	Sobre Princípios de Accountability	3º princípio: Interação com agentes sociais como parte de um sistema integrado de responsabilização 4º Princípio: Promoção da utilização das TIC para facilitar o acesso à informação 6º Princípio: Incentivo à participação ativa dos cidadãos através da comunicação e interação com a sociedade civil

(continua)

(continuação)

Quadro 3 – Referências Legais

Regra	Ano	Objetivo da Regra	Pontos principais
Cartagena de Indias Declaration Instituição: OLACEFS	2006	Transparência contra a Corrupção	Arte. II .9: - Promoção do envolvimento da sociedade civil no controle social - Facilitação de denúncias de cidadãos

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base no *e-guide on participatoru audit - World Bank Institute & ACIJ* (2015).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) editou um relatório que tem como objetivo ajudar na elucidação do envolvimento das Entidades Superiores de Fiscalização, identificando abordagens e instrumentos de engajamento, além de avaliar seus resultados.

Este relatório menciona duas abordagens principais para se envolver as partes interessadas: transparência (mecanismos de informação) e participação (mecanismos participativos ou bilaterais de engajamento). E sintetiza no quadro abaixo os mecanismos destas duas abordagens:

Quadro 4 – Mecanismos de Engajamento - OCDE

Transparência	<ul style="list-style-type: none"> • Acesso público às informações detidas pelas EFS; • Escritórios dedicados de comunicações; • Políticas de comunicação ativa; • Publicação e divulgação de relatórios; • Resumos em linguagem comum de relatórios de fácil utilização; • Transparência na utilização de recursos, licitações e contratos; • Publicação de pessoal, incluindo posições, salários e informações de contato; • Publicação de declarações juramentadas de ativos / passivos e; • Relações profissionais de funcionários.
Participação	<ul style="list-style-type: none"> • Participação na nomeação de controladores, auditores, funcionários de alto nível; • Participação no planejamento da auditoria; • Participação na fiscalização (por exemplo, auditorias conjuntas e sociais); • Participação no acompanhamento (por exemplo, monitorização das recomendações); • Colaboração com outras partes interessadas (por exemplo: OSCs). • Divulgação de informações relativas à participação e mecanismos de fiscalização

Fonte: Traduzido pela autora (2017)

Conforme o Guia Eletrônico de Engajamento dos Cidadãos no Processo de Auditoria do Banco Mundial, o engajamento exige cooperação - fomentada pela construção da confiança e pela troca de conhecimento - para embarcar em

iniciativas conjuntas. A transparência e maior *accountability* são os primeiros passos para a construção de confiança e engajamento construtivo. Nesse sentido, a participação em estratégias de comunicação ativa é fundamental para o sucesso porque ajuda a definir papéis, responsabilidades e expectativas.

Quadro 5 – Transparência X Accountability

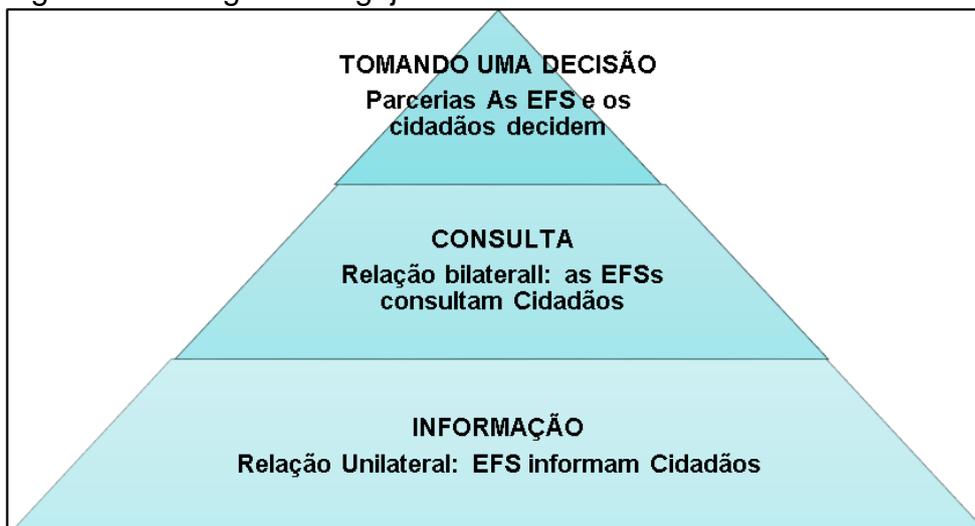
Transparência	Accountability
<p>Implica a divulgação pública de informação relacionada com intervenções governamentais e gestão pública.</p> <p>No caso das EFS, a transparência refere-se especificamente à disponibilidade e divulgação completa de informações relacionadas a suas ações, políticas, procedimentos e decisões de forma oportuna, clara e acessível.</p>	<p>Refere-se à capacidade de resposta dos líderes governamentais para justificar suas ações, uma vez que foram investidos com responsabilidade pública.</p> <p>Quanto às EFS, a prestação de contas engloba todas as práticas e mecanismos através dos quais os cidadãos - os principais beneficiários dos deveres de supervisão em um sistema de responsabilização - mantêm essas instituições responsáveis por suas ações. Permite às EFS sensibilizarem sobre o seu trabalho e o seu impacto na sociedade.</p>

Fonte: *E-guide on participatoru audit - World Bank Institute & ACIJ (2015)* – Traduzido pela Autora

A INTOSAI também publicou um documento sobre Práticas de Engajamento de Cidadãos Por Instituições Superiores de Fiscalização que traz um compêndio de Práticas Inovadoras de Envolvimento de Cidadãos pelas Entidades Superiores de Fiscalização (EFS) para Accountability Pública fornecendo uma visão geral de exemplos bem-sucedidos e inovações no envolvimento dos cidadãos pelas EFS.

De acordo com este documento o nível de interação pode ser em três níveis.

Figura 2 – Estágio do engajamento do cidadão com a EFS



Fonte: (INTOSAI, 2014, p. 14)

Salienta-se que o fornecimento de informações claras e coerentes para a sociedade já um passo importante para a efetividade do trabalho das cortes de conta no Brasil, porém é possível agregar muito ao trabalho destes órgãos de fiscalização se houver maior envolvimento e interação com a sociedade.

O Guia eletrônico de engajamento dos cidadãos em auditoria – do banco Mundial elenca quatro dimensões deste envolvimento:

Quadro 6 – Dimensões, características e mecanismos de engajamento

Dimensão	Características	Mecanismos
Informação	Interação unilateral que implica fornecer aos cidadãos informações equilibradas e objetivas para ajudá-los a entender o problema, alternativas, oportunidades e soluções. Embora a informação não satisfaça precisamente a definição de envolvimento do cidadão, é uma condição propícia para construir tal relação.	- Divulgação pública de informação; - Atividades de sensibilização.
Consulta	Interação unilateral, o que implica a obtenção de feedback do cidadão sobre análises, alternativas e decisões, que podem, por sua vez, se tornar um insumo valioso para as Entidades de Fiscalização	- Grupos focais - Relatórios de satisfação dos cidadãos; - Denúncias dos cidadãos.
Colaboração	Uma interação bilateral ou relacionamento bilateral que envolva a parceria com os cidadãos em parte ou todo o processo de tomada de decisão	- Auditorias em conjunto ou participativas
Empoderamento	Implica que a tomada de decisão final está nas mãos dos cidadãos	Gestão comunitária; cidadão-fiscalizador (Coprodução)

Fonte: *e-guide on participatory audit - World Bank Institute & ACIJ (2015).*

Considerando esta visão, pode-se afirmar que os Tribunais de Contas e a sociedade brasileira ainda tem muito a avançar nesta relação. A primeira dimensão relacionada ao fornecimento de informações é ainda incipiente e as informações geradas pelos tribunais ainda são voltada para o público especializado com linguagem bastante técnica. Em Santa Catarina, os relatórios resumidos das auditorias operacionais, em formato de livreto e a publicação no site do tribunal de contas são tentativas de tornar o trabalho deste órgão mais conhecido e divulgar os resultados das auditorias operacionais para os interessados, utilizando elementos gráficos e redação acessível.

Sobre a segunda dimensão, percebe-se que existem canais para que os cidadãos façam suas denúncias, e que o TCE/SC se esforça para dar um retorno breve sobre as situações relatadas, mas o desconhecimento da maior parte da população do trabalho desenvolvido pelo órgão não favorece o fortalecimento desses mecanismos. Além disto, encaixam nesta segunda dimensão os painéis de referências que foram realizados em algumas auditorias operacionais, na fase de planejamento de auditoria, que buscavam convidar organizações da sociedade que se relacionavam com o tema da futura auditoria para darem suas contribuições.

O relacionamento colaborativo, terceira dimensão, ainda é bastante retraído, considerando a pouca penetração que os órgãos de controle têm na sociedade. Por isso, destacou-se a iniciativa da Auditoria de Anita Garibaldi, que levou o Tribunal de Contas a adotar uma postura mais aberta, já que foi até este pequeno município, movimentou e sensibilizou os moradores que suas contribuições seriam importantes para a melhoria da educação local. Ressalta que esta iniciativa isolada merece ênfase, pois foi inovadora, sob ponto de vista da inclusão dos cidadãos no trabalho desenvolvido no TCE, todavia deve ser aperfeiçoada para que possa ter avanços nesta dimensão.

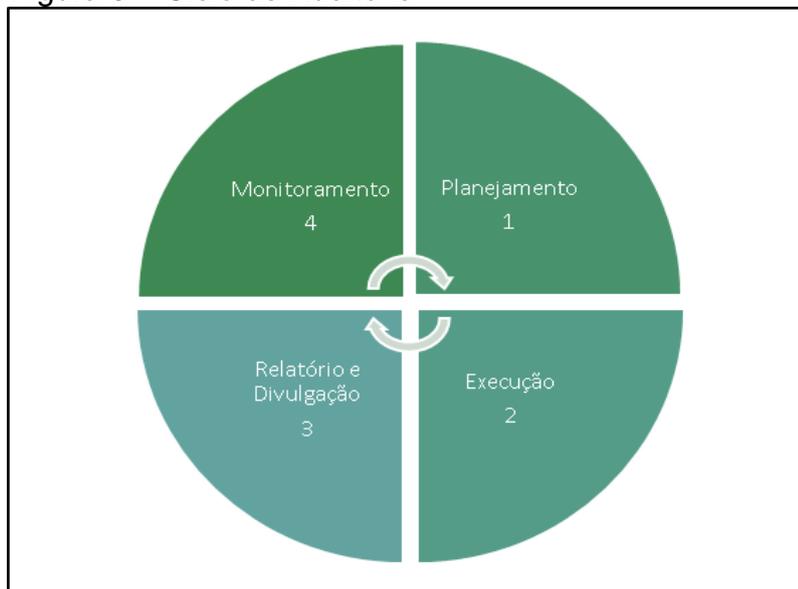
A última dimensão está fortemente ligada ao conceito do Novo Serviço Público e da coprodução dos serviços públicos.

Para Abreu et al (2013), o Novo Serviço Público envolve a coprodução do bem público tendo origem na compreensão do indivíduo como cidadão, envolvendo-o numa consciência coletiva (global) e compartilhada dos interesses públicos e numa liderança alicerçada em valores que direcionam os cidadãos a promover e satisfazer seus interesses compartilhados. Nesse sentido, os avanços tecnológicos possibilitam o acesso à informação de maneira mais fácil a um grande número de pessoas e organizações (DENHARDT, 2012). O autor constata que é imprescindível uma mudança de atitude da parte dos cidadãos, das organizações sociais e dos agentes públicos. Tal mudança é denominada, pelo autor, de responsividade. Abreu et al (2013) demonstram que a participação dos cidadãos está, ainda, muito focada no estágio da deliberação e não na produção coletiva de políticas públicas. Os autores citam como exemplo a realização de audiências públicas e as plataformas de e-gov. Ambas possibilitam aos cidadãos atuar na discussão de políticas públicas em elaboração, ao passo que, primeiramente, no âmbito do Novo Serviço Público,

seria necessário compreender o que poderá ser objeto da ação pública, isto é, num determinado contexto, seria necessário ter o entendimento do que faz sentido para os cidadãos, os quais serão ao mesmo tempo os coprodutores do bem público.

O programa do Banco Mundial sobre a Participação Pública no Orçamento e Auditoria (PPBA) vem apoiando diálogos regionais e trabalho no país para um compromisso eficaz das EFS e das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) com resultados promissores em alguns países. E oferece lições de engajamento dos cidadãos em todos os estágios do processo de auditoria em diferentes países, que serão mencionados para corroborar as ações propostas no Modelo que será prestando como produto desta pesquisa.

Figura 3 – Ciclo de Auditoria



Fonte: *e-guide on participatory audit* - World Bank Institute & ACIJ (2015).

- Planejamento

a) China

De acordo com o Compendio de práticas para engajar o cidadão da INTOSAI a Entidade de Fiscalização Superior da China indicou métodos simples pelos quais as EFS poderiam envolver os cidadãos nas etapas de planejamento, execução e relatório do trabalho de auditoria. De acordo com o documento o envolvimento dos cidadãos no processo tinha promovido maior eficiência no trabalho

das autoridades governamentais. Tanto a eficácia da auditoria como o nível de governança haviam tido melhoras.

A EFS da China identificou formas importantes de incluir os cidadãos em diferentes fases do processo de auditoria. Na fase de seleção de atribuição de auditorias por parte das EFS, os cidadãos podem apresentar sugestões relacionadas com as suas preocupações. A instituição de auditoria deve levar em consideração as preocupações e os requisitos dos cidadãos e selecionar as atribuições de auditoria que demonstraram ser de profunda preocupação para os cidadãos e, portanto, de grande valor. As Normas Nacionais de Auditoria da República Popular da China estabelecem este requisito para priorizar as consultas. Foi relatado que a EFS China estabeleceu alguns passos básicos podem ajudar a envolver os cidadãos no processo de auditoria: tornar público o plano anual de auditoria; solicitar opiniões dos cidadãos sobre o trabalho de auditoria através do site oficial da EFS; contratação de "auditores independentes" (um auditor especial contratado em tempo parcial que participe nos trabalhos de auditoria por tempo determinado para solicitar as opiniões dos cidadãos que serão considerados na elaboração de relatório para embasar o Plano anual de auditoria); realizar verificações junto dos cidadãos sobre as suas preocupações antes de decidir a finalidade das auditoria; colher as opiniões e sugestões dos membros do Congresso Popular e da Conferência Consultiva Popular na China e responder adequadamente a opiniões e sugestões obtidas por estes processos:

b) Coréia do Sul

Sob o rótulo de auditoria participativa, o Conselho de Auditoria e Inspeção da Coréia desenvolveu dois principais mecanismos de consulta na fase de planejamento da auditoria. Uma linha direta de fraude fornece um canal para que os cidadãos relatem abusos de fundos públicos ou queixas sobre ações administrativas para a EFS, desde 1993, o que inspirou mecanismos semelhantes em todo o governo. Mais tarde, foi expandido para um sistema on-line, e desde 2004 também recebe queixas relacionadas a atrasos ou recusas em licenças e pedidos de licenciamento. O Conselho de Auditoria e Inspeção da Coréia também desenvolveu um sistema mais sofisticado para receber pedidos de auditoria das partes

interessadas. Um Centro de Recepção de Petições e Reclamações Civis existe desde 1971, mas mecanismos estruturados para solicitar auditorias desenvolvidas a partir da década de 1990. Com o objetivo de promover a confiança no governo através da participação do público em trabalhos de auditoria, o Pedido de Auditoria para Interesse Público (ARPI-1996) permite que cidadãos, grupos ou OSCs submetam pedidos de auditoria sobre questões específicas em prol dos interesses públicos. Os conselhos locais também podem solicitar auditorias às autoridades locais, e os responsáveis das entidades públicas podem solicitá-las quando forem difíceis ou inapropriadas para a unidade de auditoria interna.

c) México

No México há um serviço ao cidadão que é denominado “Linha Ética de Denúncia – LED” é no qual a Instituição de Auditoria Superior da Federação (ASF) reúne denúncias e relatos de cidadãos com objetivo de considerá-los como insumos para o Programa Anual de Auditoria. Criado em novembro de 2010, o LED opera através de uma linha direta via telefone (01 800 911-7373), onde as chamadas podem ser anônimas, e um site hospedado no portal da ASF, onde qualquer pessoa que vê um uso inadequado de recursos públicos pode apresentar uma solicitação. O LED é um mecanismo através do qual a ASF procura chegar aos cidadãos para obter informação que auxilia a entidade a melhorar o seu trabalho, ao mesmo tempo em que estabelece um canal de comunicação para os cidadãos interessados, reforçando assim a transparência e a participação no trabalho da ASF³.

d) OMAN

Em Oman, os cidadãos podem fornecer informações valiosas para o planejamento de auditorias através dos Aplicativos de *Smart Phone*, um sistema on-line que a Instituição de Auditoria Financeira e Administrativa do Estado lançou em 2011 para receber queixas e relatórios que poderiam ajudar a detectar desvios financeiros e administrativos em empresas do setor público. Esse mecanismo de interação obteve resultados relevantes durante os dois primeiros anos na prática, já

³ Ethical hotline for reports in Mexico

que os cidadãos relataram mais de 600 violações financeiras e reclamações relacionadas ao uso indevido de poder e propostas impróprias, entre outras.

- Execução

a) Índia

Na Índia, as auditorias sociais são apoiadas pela EFS na tentativa de envolver grupos de cidadãos cujos membros têm experiência em áreas específicas. Através da cobertura da mídia nos próximos exercícios de auditoria, o Controlador e Auditor Geral da Índia (CAG) convida esses grupos a compartilhar sugestões e informações sobre o assunto. Esta atividade ampliou o alcance da CAG e permitiu aos auditores obter uma visão mais profunda sobre os negócios dos auditados, levando a melhoria dos relatórios de auditoria.

b) Auditoria Social – Tribunal de Contas do Paraná

No Brasil um Tribunal de Contas é exemplo em matéria de interação com a sociedade: O TCE/PR. De acordo com o projeto Plano Anual de Fiscalização Social do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o projeto baseou-se na premissa de que o controle externo não pode presidir da parceira com a sociedade na fiscalização do uso do dinheiro público, que é contribuinte. Esse é um dever também do cidadão. E envolveu instituições de ensino superior, conselhos municipais, observatórios sociais, entidades de classe.

Figura 4 – Dinâmica que envolve os *stakeholders*

Fonte: TCE PR

A auditoria social é um modelo de auditoria norteada pela inclusão do cidadão no controle do gasto público. Ela conta com a participação da sociedade para verificar, monitorar e controlar a gestão destas despesas. Trata-se, portanto, de uma importante ferramenta para o desenvolvimento da cidadania e da participação popular, que tem os seguintes objetivos: a transparência, e a melhoria da eficiência administrativa. Iniciativas foram executadas entre 2011 e 2012, contribuem para o desenvolvimento dessa prática, bem como para a criação de um processo educativo com grande potencial de multiplicação. Ocorreram iniciativas um pouco menos ousadas em outros anos, mas o TCE/PR continua inovando quando a questão é envolvimento da sociedade.

Em 2017 lançou O Programa de Inovação Cívica que vai receber programadores, designers e demais cidadãos interessados em desenvolver soluções tecnológicas que auxiliem o Tribunal nas atividades de fiscalização ou que estimulem a participação da sociedade no controle social dos municípios. O objetivo do Programa é estreitar os laços da corte de contas com movimentos da sociedade organizada, especialmente aqueles que se dedicam em produzir inovações cívicas, a fim de estimular a construção de conhecimentos em conjunto e produzir soluções colaborativas nas áreas de fiscalização e controle social.

O Termo de Referência do plano anual de fiscalização social (PAF SOCIAL I), traz detalhadamente o audacioso projeto de auditoria participativa, que busca conjugar as expertises de cada instituição para tornar a ação de controle mais

eficiente e eficaz. Assim, os papéis desempenhados pelos *stakeholders* aderentes à seguinte proposta seriam:

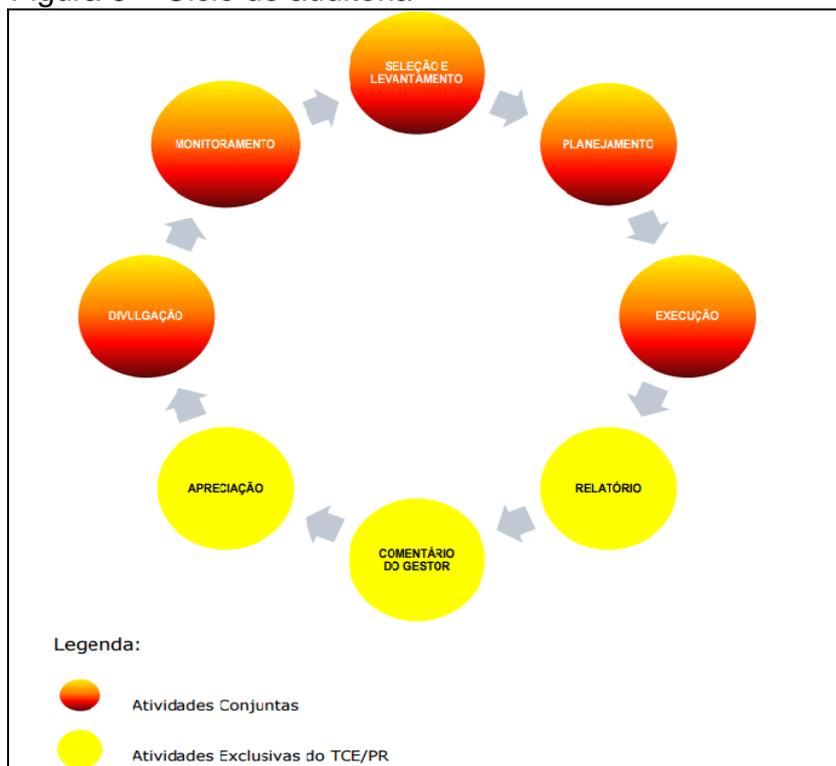
Quadro 7 – Papéis dos *stakeholders*

Stakeholder	Papel
Tribunal de Contas Do Estado Do Paraná	Patrocinador, financiador, coordenador geral e executor
Instituições de Ensino Superior	Executor principal
Conselhos Municipais	Executor auxiliar
Observatórios Sociais	Colaborador convidado
Entidades de Classes	Colaborador convidado

Fonte: TCE PR

Em praticamente todas as etapas há envolvimento de outros atores no processo de auditoria.

Figura 5 – Ciclo de auditoria



Fonte: TCE PR

c) Filipinas

Em abril de 2012, a *Commission on Audit of the Philippines* (COA) instituição Suprema de auditoria nas Filipinas - órgão constitucional independente com poderes

para auditar todas as contas públicas implementou o Programa de Auditoria Participativa do Cidadão.

Na Auditoria Participativa – CPA (*Citizen Participatory Audits*), cidadãos (através da sociedade civil, grupos acadêmicos e membros da sociedade) e a COA trabalham em conjunto para auditar os processos de entrega de serviços públicos e programas governamentais onde os cidadãos são incluídos nas equipes de auditoria sob supervisão da COA. A colaboração entre a sociedade civil e a COA materializa-se através de diversas ações ao longo do processo de auditoria, elaborando diretrizes operacionais, identificando objetivos, escopo e metodologias durante o planejamento das auditorias; analisando resultados, dados e criando relatórios de auditoria. Ressalta-se que a CPA continua sob supervisão direta da COA em todo momento. A combinação dos conhecimentos dos cidadãos e das equipes de auditoria é um elemento chave da CPA, aliam-se as capacidades técnicas e conhecimento empírico, permitindo que os *stakeholders* se conheçam e desenvolvam uma relação de confiança entre eles.

Na auditoria piloto do programa de gestão de resíduos sólidos, a familiaridade dos auditores cidadãos com as comunidades-alvo e as práticas de gestão de resíduos permitiram investigações mais profundas sobre tais práticas e questões relacionadas (que muitas vezes ultrapassavam as questões listadas no instrumento de pesquisa).

- Relatório e Divulgação

a) Instituição de Auditoria do Estado – Montenegro

Em Montenegro, a Instituição de Auditoria do Estado resume as principais conclusões e recomendações dos relatórios de auditoria individuais no seu relatório anual de relatórios de auditoria. Esse relatório sintetiza quais leis foram violadas com mais frequência, juntamente com uma explicação de quantas e quais das suas recomendações do ano anterior foram implementadas. A divulgação deste tipo de informação, juntamente com relatórios de auditoria individuais, é fundamental para garantir que as ações corretivas sejam realizadas. O apoio da sociedade civil pode despertar a atenção sobre aspectos específicos do trabalho da EFS, obter cobertura

da mídia e contribuir para exercer pressão sobre os auditados para que eles resolvam as irregularidades detectadas nos exercícios de auditoria.

b) Tribunal de Contas da Holanda

Reconhecendo que os relatórios de auditoria geralmente abordam tópicos complexos e desconhecidos para a maioria dos cidadãos, o Tribunal de Contas da Holanda iniciou uma política de comunicação destinada a apresentar essa informação ao público de forma atrativa. Desenvolveu, portanto, resumos de auditoria que incluem imagens e infográficos - e poucas palavras - para explicar os elementos mais importantes dos contratos DBFMO (uma forma de parceria público-privada que o governo usa para projetos de construção e infraestrutura). É competência do Tribunal auditar a administração dos contratos públicos e fornecer informações à Câmara dos Deputados. Neste sentido, estes resumos amigáveis são utilizados em todas as comunicações do projeto de auditoria (relatório, *briefings*, apresentações e *website*) para os ministérios, o Parlamento e o público em geral. Do mesmo modo, os resultados e conclusões destas auditorias são compartilhados com os gabinetes de auditoria locais e comitês de auditoria através de um *webinar*, permitindo assim a participação a distância (REED, 2013).

c) Relatórios de auditoria em texto acessível – Estados Unidos

O *Government Accountability Office* dos Estados Unidos (GAO) disponibiliza relatórios de auditoria completos na sua página da Web, ordenados por data, tópico e agência e inclui um briefing de uma página sobre os seus destaques - indicando o que GAO auditou, o que encontrou e o que recomendou - para que os cidadãos, jornalistas e o público em geral possam ver claramente os pontos mais importantes de cada exercício de auditoria. Uma característica distintiva da política de transparência do GAO é que os relatórios de auditoria também são apresentados em texto acessível, ou dados abertos. Isso significa que as informações contidas nos relatórios podem ser extraídas e usadas por qualquer pessoa. O crescimento das TIC enfatiza a importância de tornar a informação disponível em formatos abertos. Ao fazê-lo, assegura a transparência, mas também promove a reprodução de dados

valiosos por terceiros, que podem examinar os dados e construir aplicações sobre ele, promovendo o envolvimento do cidadão na prestação de contas e iniciativas anticorrupção.

d) Sistema de Consulta Pública da Auditoria – México

Esta ferramenta online desenvolvida pela Auditoria do México é uma plataforma amigável que permite a consulta, uso, reprodução e armazenamento de dados para todas as auditorias realizadas desde 2000. Inclui mecanismos de busca e filtros para examinar informações sobre auditorias específicas por entidade, período, tipo de auditoria, setor auditado, além de apresentar as observações emitidas pela EFS, seu estágio e as recomendações.

A visualização clara dos dados através de mapas intertemporais e mapas geográficos, juntamente com a informação abrangente e clara apresentada na plataforma, tornam este sistema uma ferramenta valiosa para manter o público informado sobre a eficácia melhorada das funções de supervisão.

Também é importante ressaltar que a EFS mexicana organizou oficinas e atividades de treinamento destinadas a jornalistas e cidadãos para promover o uso do sistema e capacitar os cidadãos na área de monitoramento fiscal e orçamentário.

e) Como seu dinheiro é gasto? - Costa Rica

Desenvolvido pelo Gabinete Nacional de Auditoria da Costa Rica, "Como seu dinheiro é gasto?" Uma plataforma de fácil utilização que oferece acesso virtual a informações completas, oportunizadas e detalhadas sobre os relatórios, planos e planos de várias agências e instituições sujeitos a auditorias do setor público. Para facilitar o acesso à informação solicitada e oferece a visualização clara de dados em gráficos, exibindo estatísticas e implementação de orçamento para o período. Este sistema de informação é elucidativo de como as Entidades de Fiscalização podem ajudar a promover a transparência do governo e incentivar o controle de cidadão sobre uma forma como os recursos públicos são gerenciados e executados.

a) África do Sul

Na África do Sul, os relatórios de auditoria são publicados e completamente divulgados. Usando os resultados da auditoria, o Monitor de Responsabilidade do Serviço Público (PSAM) - uma organização de pesquisa e advocacia - trabalha em estreita colaboração com o legislador nacional para rastrear as respostas dos órgãos governamentais em casos de má gestão de recursos e corrupção identificados pelo Auditor Geral para pressionar os governos a tomarem ação corretiva. A PSAM publica os resultados das auditorias em comunicados de imprensa e em programas de rádio, publica um *scorecard*⁴ que mede a conformidade comparativa de vários órgãos 'provinciais' com a lei de finanças públicas e organiza campanhas públicas destacando as quantias envolvidas nas auditorias realizadas por entidades de auditoria provinciais. Introduziu práticas de gestão financeira mais rigorosas em órgãos governamentais provinciais (RAMKUMA, 2007).

b) Tanzânia

Sauti za Wananchi (Sauti) – ou Vozes de Cidadãos, é um programa iniciado por cidadãos que monitora a prestação de serviços nos setores sociais, educação, saúde e água e saneamento. É um levantamento de painel longitudinal, coletando dados entre uma amostra representativa nacional do continente Tanzânia através do uso de telefones celulares. Implementada por uma Organização não governamental - Twaweza, a iniciativa utiliza telefones celulares para acessar as perspectivas dos cidadãos sobre a prestação de serviços em três setores - educação, saúde e água. Ao longo do tempo, Twaweza desenvolveu relações com os departamentos governamentais, o que torna mais fácil usar os resultados para a mudança de políticas e práticas. No entanto, eles apontam que este é um trabalho em andamento, e exigiu investimentos significativos para desenvolver a confiança mútua com o governo.

⁴ Metodologia de medição e gestão de desempenho

c) *Government Accountability Office* – Estados Unidos

A entidade de fiscalização dos EUA aborda a participação do cidadão em três áreas específicas: mecanismos para receber queixas dos cidadãos, participação dos cidadãos no planejamento da auditoria, processo de auditoria e monitoramento da implementação de recomendações de auditoria pelos cidadãos.

d) Infobras - Auditoria Nacional do Peru

Infobras é um sistema de informação desenvolvido pela Auditoria Nacional do Peru. Com base numa plataforma online de fácil utilização, permite o controle de obras públicas implementadas a nível nacional por agências sobre as quais a EFS tem jurisdição. O site oferece informações que podem ser localizadas através de mecanismos de busca específicos, e inclui a localização geográfica do trabalho, orçamento alocado, desenvolvimentos físicos e orçamentários, problemas encontrados na implementação e fotos do trabalho. Os cidadãos podem acompanhar a evolução destas obras (supervisionar o seu desenvolvimento e as despesas) através desta aplicação interativa, enviar comentários e anexar informações e fotos. Tal ferramenta dá poder aos cidadãos para fazer o monitoramento de serviços públicos, e também promove a transparência na gestão de infraestrutura do governo.

Em muitos países, as Entidades Superiores de Fiscalização começaram a aprofundar as suas práticas de envolvimento dos cidadãos para aumentar a eficácia da supervisão pública do sistema de auditoria externa. No entanto, há pouca informação sobre as ferramentas e mecanismos, e mais importante, sobre os impactos que essas colaborações trazem para os processos de auditoria.

3 DIAGNÓSTICO E OPORTUNIDADE

3.1 DESCRIÇÃO, ANÁLISE E PROPOSTA

De acordo com Rocha (2012) tradicionalmente, as informações públicas são produzidas no âmbito do aparato estatal, notadamente por órgãos de controle institucional, como os tribunais de contas, e são direcionadas prioritariamente a outros órgãos estatais. Todavia, a própria sociedade pode e deve contribuir para a produção de informações técnicas qualificadas, de dados e indicadores que auxiliem o monitoramento de promessas políticas, planos de governo, políticas públicas e prestação de serviços.

O envolvimento de um órgão de controle, como TCE, com os cidadãos é um processo que pode trazer muitos benefícios para gestão pública. A oportunidade vislumbrada é estabelecer um modelo de auditoria participativa, que possibilite a ampliação da perspectiva do auditor é importante para que se estabeleça essa relação de confiabilidade, sendo um passo importante para o amadurecimento do poder/dever de fiscalizar os governos e governantes, e da participação nos assuntos que envolvem a utilização dos recursos públicos.

Conforme Faria (2013) a abertura do Tribunal de Contas à fiscalização que emana da sociedade civil não funciona apenas como legitimadora da validade ação do Estado, mas também renova e reafirma a legitimidade da própria Corte de Contas. Pois a participação popular materializa o regime democrático, fazendo com que a soberania do povo seja exercida também no cotidiano da administração pública, por meio do controle social, e não somente no momento da escolha de seus representantes.

Desta forma, percebe-se que o Tribunal de Contas tem um papel de extrema relevância para a concretização dos exigentes ideais do Estado democrático de direito, preconizado pela Constituição Federal de 1988, bem como dos princípios republicano e democrático. Estes últimos se relacionam às atribuições desta Corte na medida em que elas se tornam instituições de defesa da res publica (coisa pública), auxiliam na limitação do Poder das funções legislativa, judiciária e executiva (ao controlar suas contas) e abrem espaço para a participação democrática do cidadão por meio do controle social.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina instituiu em 2015 o programa TCE Sociedade, que integra iniciativas que já existiam anteriormente voltadas a fortalecer a interação permanente e progressiva da Instituição com representantes de organizações civis, estudantes, conselheiros municipais, agentes públicos e outros segmentos dos seus públicos estratégicos, com objetivo de ampliar a interação com a sociedade catarinense e estimular o controle social, em favor de melhores resultados na fiscalização dos gastos e na gestão dos recursos públicos.

Segundo a Portaria nº TC 626/2015, o programa será desenvolvido por meio de três ações principais: Portas Abertas, Cidadania Ativa e TCE na Escola. A iniciativa estava prevista no Plano de Ações/2015 e decorre do Planejamento Estratégico 2013/2016.

- Portas Abertas

A ação Portas Abertas, abre, literalmente, as portas da Instituição para a comunidade estudantil, representantes de entidades civis e agentes públicos entenderem o que faz, para que serve e qual é a contribuição do Tribunal de Contas para melhorar a vida dos cidadãos. Somente em 2015 cerca de 450 pessoas já participaram das visitas que podem ser agendadas no Portal do TCE/SC.

A ação é desenvolvida por meio de palestras, vídeos institucionais, acompanhamento das sessões plenárias, visitas ao espaço cultural. As atividades da Portas Abertas tiveram início em 2006, sob a coordenação do Instituto de Contas (ICON) — unidade responsável pela política de educação corporativa — do Tribunal.

- Cidadania Ativa

A formação de novos atores para a operação do controle social é o principal objetivo da ação Cidadania Ativa. A ideia é promover a integração entre o controle externo, exercido pelo TCE/SC, e o social, realizado — individual ou coletivamente — pela sociedade e seus representantes, por meio da transferência de conhecimentos e informações sobre o funcionamento da administração pública e os resultados da fiscalização das contas públicas.

O Tribunal pretende instrumentalizar cidadãos, agentes públicos, conselheiros municipais e estaduais e representantes da sociedade civil para acompanhar a execução dos orçamentos e monitorar a aplicação dos recursos públicos. Além disso, vai ajudá-los a identificar irregularidades que possam servir de subsídio para o trabalho do TCE/SC e apresentação de denúncias junto ao órgão de controle externo. A primeira atividade desenvolvida no âmbito da Cidadania Ativa será a capacitação voltada a conselheiros municipais de saúde, no dia 8 de dezembro, no auditório da sede do Tribunal.

- TCE na Escola

Para promover a interação com a comunidade escolar — educadores, alunos e familiares — o programa prevê o desenvolvimento de campanhas e atividades educacionais no âmbito da ação TCE na Escola. Depois de três edições, que envolveram alunos do ensino fundamental e médio da rede pública estadual e a realização de concursos de redação, a proposta, agora, é ampliar o alcance da iniciativa, com a possibilidade de contemplar escolas particulares, novos parceiros, dinâmicas e abordagens.

A articulação de esforços na direção da educação para a cidadania e estímulo à formação de novos atores para a operação do controle social da administração pública é o foco do TCE na Escola. Além de propiciar que estudantes conheçam o papel do TCE/SC como fiscal das contas públicas, a ação estimulará o debate sobre temas relacionados à gestão pública, à cidadania participativa, à responsabilidade social e ao combate à corrupção.

Um dos principais objetivos é preparar alunos e demais integrantes da comunidade escolar para atuarem como agentes multiplicadores do conhecimento sobre a importância de avaliar a qualidade dos gastos públicos e difundir essa postura, na escola, na família, nas suas comunidades e demais espaços de interação.

As campanhas e atividades educacionais também deverão disseminar noções de planejamento, organização e transparência como atributos da gestão pública, estabelecendo correlações com situações do cotidiano dos estudantes.

Além disso o TCE/SC já teve algumas iniciativas relacionadas com a Auditoria Operacional que buscaram ouvir os cidadãos interessados por meio de Painéis de Referência.

O Painel de Referência de acordo com o Glossário de Termos do Controle Externo de do TCU de 2012 (p. 15):

reunião com especialistas (detentores de informações) e interessados no assunto que será auditado, na qual são discutidas possíveis linhas de orientação para auditoria (painel realizado no início dos trabalhos) e planejamento do trabalho (painel realizado após a elaboração da matriz de planejamento).

Em 2013 o TCU elaborou e publicou um documento com o objetivo de orientar as equipes de auditoria na realização de painéis de referência, sintetizando as melhores práticas de realização de painéis de referência em suas auditorias, destacando as oportunidades para seu uso em trabalhos de controle.

O documento enfatiza que os objetivos gerais do painel de referência são: contribuir para a garantia de qualidade, para a análise e interpretação de dados e para fortalecer o processo de accountability de desempenho, com a mobilização dos atores principais sobre a auditoria a ser realizada, criando expectativa, aumentando a probabilidade de maior repercussão das conclusões da auditoria e contribuindo para que as deliberações do Tribunal ganhem aliados que trabalhem por sua implementação. Conforme o documento do TCU, ao ouvir atores externos, a equipe de auditoria pode enriquecer sua análise e o Tribunal contribui para fortalecer o controle social e a accountability de desempenho, citada pelo Manual de Auditoria Operacional do TCU. E ainda destaca que os painéis de referência têm grande potencial para fortalecer a imagem institucional do TCU bem como a credibilidade de trabalhos que se aproximam de avaliações ou análises de políticas públicas.

Entre as auditorias do TCE/SC que se utilizaram deste recurso podemos relacionar abaixo com as respectivas notícias publicadas no site do TCE/SC que relatam as iniciativas:

1. Fundação do Meio Ambiente – FATMA Auditoria Operacional na Atividade de Fiscalização Ambiental (julho/2008)

Quadro 8 – Notícia vinculada no site 1

Sociedade contribui com o TCE no planejamento da auditoria na Fatma

O Tribunal de Contas do Estado recebeu, na manhã desta sexta-feira (26/10), cerca de 60 representantes da sociedade civil organizada e de órgãos públicos para colher sugestões para o planejamento de auditoria operacional a ser realizada, ainda em novembro, na Fundação do Meio Ambiente (Fatma). O Painel de Referência - uma espécie de audiência pública que tem como objetivo discutir a matriz de planejamento da auditoria - abriu espaço para interação dos técnicos do TCE responsáveis pelo trabalho com especialistas convidados de outras entidades, como universidades e instituições de pesquisa, além de integrantes de Organizações Não-Governamentais e órgãos públicos interessados no tema. A iniciativa, inédita no TCE, foi bem recebida por todos os participantes que se manifestaram durante o Painel. "Em meus 35 anos de Casa, um dos meus maiores orgulhos foi ver, hoje, o Tribunal de Contas integrado com a sociedade. Estamos aprendendo com as entidades presentes", declarou o presidente José Carlos Pacheco. A principal questão que deverá ser respondida pela auditoria do TCE é se os procedimentos adotados pela Fatma na apuração das infrações ambientais estão contribuindo para responsabilizar os infratores. A auditoria operacional (saiba mais) vai avaliar a atuação e os controles gerenciais de fiscalização ambiental de competência da Fundação e a parceria com a Guarnição Especial da Polícia Militar Ambiental (GuEspPMA). A Diretoria de Atividades Especiais (DAE) do TCE quer saber se a Fatma e a GuEspPMA estão estruturadas para o desempenho da atividade de fiscalização e se os instrumentos e mecanismos adotados são adequados para garantir a punição dos responsáveis por agredir o meio ambiente no Estado. Para o promotor Marcelo Gomes Silva, do Centro de Apoio do Meio Ambiente do Ministério Público Estadual, a iniciativa é excelente, pois vai possibilitar que os técnicos do TCE façam um amplo diagnóstico dos órgãos de fiscalização ambiental. "Nós sabemos, informalmente, que esses órgãos não têm a estrutura adequada. A Fatma e a Polícia Ambiental vivem de doações feitas, por exemplo, pelo MP ou organismos internacionais, quando a responsabilidade de mantê-las deveria ser do Executivo e do Legislativo, ao prever recursos na Lei Orçamentária", disse. Segundo o promotor, só este ano a Comarca de Curitiba já doou duas caminhonetes para a Polícia Ambiental e um carro menor para a Fundação. A realização do painel também foi elogiada por Marcos André Bruxel Saes, membro da comissão de meio ambiente da OAB. "Nós vivemos numa democracia. E quando o trabalho é claro e bem feito não se tem receio de convidar a sociedade para participar", declarou. Sobre a informação trazida pela equipe de auditoria do TCE de que a Fatma atua com apenas nove servidores na área de fiscalização, Saes comentou que isso reflete o nível de importância que o Executivo e o Legislativo dispensam à questão ambiental. "Se não fosse o convênio com a Polícia Ambiental, ela não conseguiria fazer a fiscalização", concluiu. Para o coordenador da ONG Sócios da Natureza, de Araranguá, Tadeu Santos, a iniciativa é inovadora, histórica e oportuna. "A gente, como cidadão, vê o TCE como algo muito distante", disse. E essa aproximação, segundo ele, só tende a se reverter em benefício para a sociedade, e no caso específico da auditoria, em benefício ao meio ambiente. O presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil da Grande Florianópolis (Sinduscon), Hélio Bairros, elogiou o TCE em oportunizar o debate sobre um tema tão importante e que tem causado apreensão para a sociedade. Na opinião dele, o serviço público tem que agir preventivamente. "Sem fiscalização e planejamento a informalidade cresce", disse, referindo-se a construções irregulares. "Você tem que fazer um empreendimento que tenha sustentabilidade e aceitação perante a opinião pública", disse, ressaltando que uma obra fora das normas legais prejudica consequentemente, a imagem da construtora. Avanço O objetivo do painel de referência é obter contribuições para aprimorar ou, até mesmo, modificar a matriz de planejamento, que contempla as situações a serem avaliadas pela auditoria operacional. Segundo o diretor da DAE, João Luiz Gattringer, a iniciativa é um avanço para o controle público e aproxima o TCE de organismos que podem potencializar os resultados do trabalho do TCE. "As sugestões serão analisadas pela equipe técnica para que seja contemplado no planejamento aquilo que realmente tem relevância para a sociedade", avaliou Gattringer, ao destacar que a metodologia já é adotada pelo Tribunal de Contas da União. Definida a etapa de planejamento, a fase seguinte será a execução dos trabalhos, prevista para novembro.

(continua)

(continuação)

Quadro 8 – Notícia vinculada no site 1

Depois, o processo (AOR 07/00373535) será encaminhado ao Ministério Público junto ao TCE, para emissão de parecer e, em seguida ao gabinete do relator, conselheiro Otávio Gilson dos Santos, para elaboração de proposta de voto e conseqüente apreciação em Plenário. Segundo a rotina prevista para as auditorias operacionais, o Pleno deverá aprovar um plano de ação a ser executado pela Fatma, com o objetivo de corrigir ou melhorar os eventuais problemas apontados pela auditoria e os técnicos do TCE deverão acompanhar o cumprimento das ações previstas. Para o relator Gilson dos Santos, a participação no Painel de Referência de representantes de entidades e de órgãos públicos ligados à área ambiental contribuirá para um melhor resultado da auditoria. "As sugestões colhidas durante Painel, por certo, vão permitir que o trabalho vá ao encontro daquilo que a sociedade quer", disse. Dentre os presentes ao 1º Painel de Referência também participaram o deputado Décio Góes, presidente da Comissão de Turismo e Meio Ambiente da Assembléia Legislativa, representantes do CREA/SC (Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia), da Floram (Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis), além dos conselheiros Wilson Rogério Wan-Dall, vice-presidente do TCE, Salomão Ribas Junior, presidente do Instituto Rui Barbosa - associação civil de Estudos dos Tribunais de Contas -, César Filomeno Fontes, supervisor do Instituto de Contas do TCE, e Otávio Gilson dos Santos.

Fonte: site do TCE/SC (2017)

2. SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÓVEL DE URGÊNCIA SAMU - 192 (fevereiro/2009)

Quadro 9 – Notícia vinculada no site 2

TCE vai colher sugestões da sociedade para o planejamento de auditoria no SAMU/SC. Nesta quinta-feira (12/06), às 14 horas, o Tribunal de Contas do Estado vai colher sugestões da sociedade para a realização de auditoria operacional que avaliará o SAMU/SC (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência). Os técnicos do Tribunal querem saber se o SAMU/SC está estruturado para atender as urgências e emergências no Estado e produzir indicadores para serem utilizados como ferramenta de gestão. A auditoria também vai verificar se têm sido adotados mecanismos para a redução do número de trotes recebidos pelo serviço e analisar se o SAMU/SC, o Corpo de Bombeiros e a Polícia Militar atuam integradamente no atendimento dos pedidos de socorro médico. Esses três órgãos, através dos telefones 192 (Samu), 193 (Bombeiros) e 190 (Polícia Militar) prestam serviço de atendimento pré-hospitalar de urgência.

Será a segunda vez que o TCE promove um painel de referência – espécie de audiência pública que tem como objetivo discutir a matriz de planejamento da auditoria com especialistas convidados de outras entidades (universidades, instituições de pesquisa) e integrantes de organizações não-governamentais e órgãos públicos ligados ao tema. "O painel vai permitir que setores representativos da sociedade contribuam para que a ação de fiscalização do TCE atinja resultados mais efetivos e assegure uma melhor gestão dos recursos públicos em favor do cidadão contribuinte", explica o presidente do Órgão, conselheiro José Carlos Pacheco.

Dentre os órgãos públicos ou as entidades convidadas para o Painel de Referência estão o Conselho Regional de Enfermagem (COREN), o Conselho Regional de Medicina (CRM/SC), a Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, a Federação Catarinense dos Municípios (Fecam), a Federação das Associações de Moradores do Estado de Santa Catarina (FAMESC) e o Ministério Público do Estado de Santa Catarina (Veja quadro 1).

A participação está aberta, também, a demais interessados no debate. O convite para a sociedade participar do painel já está no site do Tribunal (www.tce.sc.gov.br). Ali, estão disponíveis informações sobre o SAMU/SC e o planejamento da auditoria.

(continua)

(continuação)

Quadro 9 – Notícia vinculada no site 2

O objetivo do painel de referência — prática já adotada pelo Tribunal de Contas da União — é obter contribuições para aprimorar ou, até mesmo, modificar a matriz de planejamento, que contempla as situações a serem avaliadas. Segundo o diretor da DAE, João Luiz Gattringer, a iniciativa aproxima o TCE dos cidadãos e, em especial, das entidades que interagem com as instituições públicas sujeitas à fiscalização do Tribunal. “É um avanço, pois podemos planejar a auditoria baseando-nos naquilo que realmente tem finalidade para a sociedade”, avaliou Gattringer. A primeira experiência desse tipo foi realizada em outubro, durante a fase de organização de auditoria na Fundação do Meio Ambiente (Fatma). A auditoria operacional avaliou a atuação e os controles gerenciais de fiscalização ambiental de competência da Fundação e a parceria com a Guarnição Especial da Polícia Militar Ambiental (GuEspPMA).

Fonte: site do TCE (2017)

3. SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA DE FLORIANÓPOLIS (maio/2010)

Quadro 10 – Notícia vinculada no site 3

TCE ouve sociedade antes de avaliar serviço de abastecimento de água de Florianópolis
O Tribunal de Contas de Santa Catarina vai avaliar o serviço de abastecimento de água potável do município de Florianópolis. Mas antes de iniciar os trabalhos, ouviu representantes de instituições públicas e da sociedade civil organizada visando à definição da matriz de planejamento da auditoria operacional. A oportunidade para fazerem sugestões foi durante o Painel de Referência – espécie de consulta pública – realizado na tarde desta terça-feira (22/09), no auditório do TCE.

Os técnicos do Tribunal vão verificar se há ações de conservação e preservação da qualidade da água dos mananciais que abastecem Florianópolis (subterrâneos, superficiais, rio Cubatão, em Santo Amaro da Imperatriz, e rio Pilões, em Palhoça). Os auditores também querem saber se o sistema de potabilização adotado, pela Casan, na Estação de Tratamento de Água do Morro dos Quadros, localizada também em Palhoça, é adequado e seguro e se a Companhia possui controle de perdas evitando desabastecimentos. A auditoria vai analisar, ainda, se a Casan disponibiliza informações adequadas e suficientes sobre a qualidade da água distribuída aos consumidores.

A realização do painel de referência foi elogiada pelos presentes. “Quando se fala em saneamento, se fala em saúde. Além disso, é um assunto atual, mas, especialmente, um assunto que tem a ver com o futuro da cidade”, disse José Oliveira Mafra, representante do Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente de Santa Catarina (Sintaema/SC). “Essa auditoria é mais do que oportuna”, ressaltou Gert Schinke, do Instituto de Desenvolvimento de Mentalidade Marítima (Inmar). O evento também contou com a participação de representantes da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri), da Secretaria de Estado da Fazenda, além de outras entidades, como associações e ONGs. O relator do processo, o auditor substituto de conselheiro Cleber Muniz Gavi, enalteceu a participação dos presentes.

Fonte: site do TCE (2017)

4. Empresa Municipal de Água e Saneamento de Balneário Camboriú – EMASA (dezembro/2010)

Quadro 11 – Notícia vinculada no site 4

Sociedade pode ajudar TCE/SC a planejar auditoria no sistema de esgoto de Balneário Camboriú

O Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) vai avaliar o Sistema de Esgotamento Sanitário de Balneário Camboriú. Mas antes, abrirá espaço para ouvir representantes da sociedade civil organizada e de órgãos públicos com o objetivo de colher sugestões para o planejamento da auditoria. O painel de referência, espécie de audiência pública, será realizado nesta terça-feira (21/9), a partir das 14 horas, no campus da Universidade do Vale do Itajaí (Univali), em Balneário Camboriú. O evento, que é aberto a qualquer pessoa que queira participar, vai proporcionar uma interação dos técnicos do TCE/SC responsáveis pela auditoria com especialistas convidados de outras entidades, como universidades e instituições de pesquisa, além de integrantes de organizações não-governamentais e órgãos públicos interessados no tema. Pela manhã, os auditores do Tribunal de Contas irão se reunir com representantes da prefeitura para explicar o objetivo do trabalho e como ele será desenvolvido. A exemplo da sociedade, eles também poderão fazer sugestões com vistas a melhor execução da auditoria. Com a realização da auditoria, os técnicos do TCE/SC pretendem saber se a cidade de Balneário Camboriú possui um serviço de esgotamento sanitário de qualidade, planejado, que preserva o meio ambiente e possibilita o controle social. De acordo com o trâmite dos processos de auditorias operacionais, após a conclusão do trabalho técnico e parecer do Ministério Público junto ao TCE/SC, o relator do processo, conselheiro Luiz Roberto Herbst, deverá apresentar ao Pleno proposta de voto, determinando a elaboração de um Plano de Ação para corrigir os eventuais problemas constatado.

Fonte: site do TCE (2017)

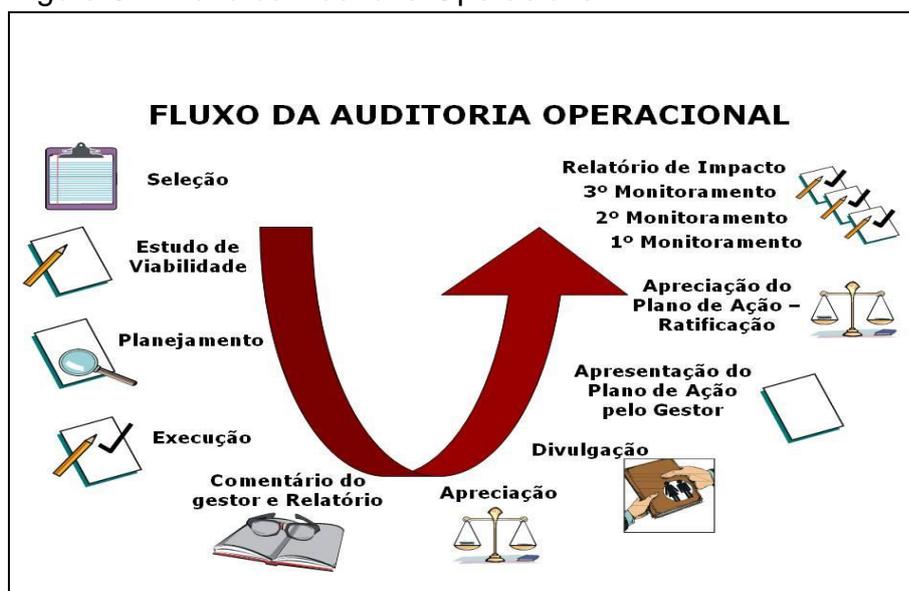
Importante observar que os referidos painéis de referência ocorreram ao final da fase de planejamento da auditoria. Os convites eram remetidos às possíveis entidades interessadas, e não teve continuidade pois entre a preparação e a realização destes painéis demandava um tempo que, conforme os auditores, não se justificava, pois, o tempo despendido anualmente para efetivação desta ferramenta, poderia ser utilizado para realização de uma auditoria adicional por exercício – que foi considerado mais vantajoso pelos responsáveis pela programação de auditoria.

Vislumbramos que todas essas iniciativas de aproximação do TCE/SC com a sociedade sinalizam uma nova tendência da instituição à abertura; e o envolvimento dos auditores que participaram destas ações para o levantamento de pontos em que a sociedade pode ser ouvida, e para a validação do modelo de auditoria participativa a ser proposto, será bastante importante para o sucesso do mesmo.

3.1.1 Descrição do processo de auditoria operacional do TCE/SC

No TCE/SC a Auditoria foi regulamentada pela TC n. 79/2013.

Figura 6 – Fluxo da Auditoria Operacional



Fonte: Manual TCU (2010)

- Seleção
- Estudo de viabilidade
- Planejamento
- Execução
- Comentário do gestor e relatório
- Apreciação
- Divulgação
- Apresentação de plano de ação do gestor
- Apreciação do plano de ação do gestor (ratificação)
- Monitoramento
- Relatório de Impacto

De acordo com Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União – que serve como base para os trabalhos de auditoria operacional no Tribunal de Contas de Santa Catarina, o ciclo de auditoria operacional se inicia com o processo de seleção dos temas. Após a definição de tema específico, deve-se proceder ao planejamento com vistas à elaboração do projeto de auditoria, que tem por finalidade detalhar os objetivos do trabalho, as questões a serem investigadas, os procedimentos a serem desenvolvidos e os resultados esperados com a realização da auditoria. Na fase de execução, realiza-se a coleta e análise

das informações que subsidiarão o relatório destinado a comunicar os achados e as conclusões da auditoria. A etapa de monitoramento destina-se a acompanhar as providências adotadas pelo auditado em resposta às recomendações e determinações exaradas pelo TCU, assim como aferir o benefício decorrente de sua implementação (ISSAI 3000/3.1, 2004; TCU, 2005).

a) Seleção:

Conforme Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União o processo de seleção do objeto de auditoria é o primeiro estágio do ciclo de auditoria. Sua importância reside na definição de um objeto que ofereça oportunidade para a realização de auditoria que contribua para o aperfeiçoamento da administração pública e forneça à sociedade opinião independente sobre o desempenho da atividade pública. O processo de seleção é necessário porque o campo de atuação do controle externo é muito amplo, se comparado aos seus recursos, que são limitados. Para decidir o que auditar, é necessário estabelecer critérios, visando orientar a aplicação de recursos e aumentar a probabilidade de selecionar objetos de auditoria que tragam oportunidade de realizar trabalhos significativos (ISSAI 200/1.21, 2001).

Ainda estabelece que o principal critério de seleção é a capacidade de a auditoria agregar valor, por meio de sua contribuição para a avaliação e a melhoria da gestão pública (ISSAI 3000/3.2, 2004). Outros critérios podem ser usados, entre os quais se destacam os citados nos normativos da Intosai e do TCU: **materialidade, relevância e vulnerabilidade** (ISSAI 3000/3.2, 2004; BRASIL, 2005).

- Materialidade, conforme o mesmo Manual, indica que o processo de seleção deve levar em consideração os valores envolvidos no objeto de auditoria, pois a auditoria deve produzir benefícios significativos. Nem sempre benefícios das auditorias operacionais são financeiros, mas o aperfeiçoamento de processos em objetos de auditoria com alta materialidade tem grande possibilidade de gerar economia ou eliminar desperdícios.

- Relevância indica que as auditorias selecionadas devem procurar responder questões de interesse da sociedade, que estão em debate público e são valorizadas.
- Vulnerabilidades são situações ou propriedades intrínsecas do objeto de auditoria que podem estar associadas à ocorrência de eventos adversos (ABNT, 2009, apud Manual de Auditoria Operacional do TCU, p.17).

Conforme resolução TC 79/2013 a seleção das auditorias de natureza operacional para inclusão na programação anual de fiscalização será feita com base em critérios de relevância, oportunidade e representatividade dos recursos envolvidos, em consonância com os Temas de Maior Relevância - TMR aprovados pelo Tribunal para o exercício, bem como levará em consideração os fatores de risco na execução dos programas e atividades do objeto auditado. A mesma resolução estabelece que será dada prioridade na tramitação dos processos de auditoria operacional, de forma a garantir a adoção tempestiva das determinações e recomendações.

b) Estudo de viabilidade

A equipe deve realizar investigação preliminar dos controles internos e dos sistemas de informação, assim como dos aspectos legais considerados significativos no contexto da auditoria.

c) Planejamento

Conforme Rocha (2013, p. 89) O planejamento é a fase mais complexa de uma auditoria de gestão, pois os encaminhamentos estarão associados as decisões tomadas nesta fase. O manual do TCU estabelece que o planejamento de auditoria tem por finalidade delimitar o objetivo e o escopo da auditoria, definindo a estratégia metodológica a ser adotada e estimando os recursos, os custos e o prazo necessários à sua realização.

A Resolução 79/2013 que trata das Auditorias Operacionais no TCE/SC dispõe que: “a seleção das auditorias de natureza operacional para inclusão na

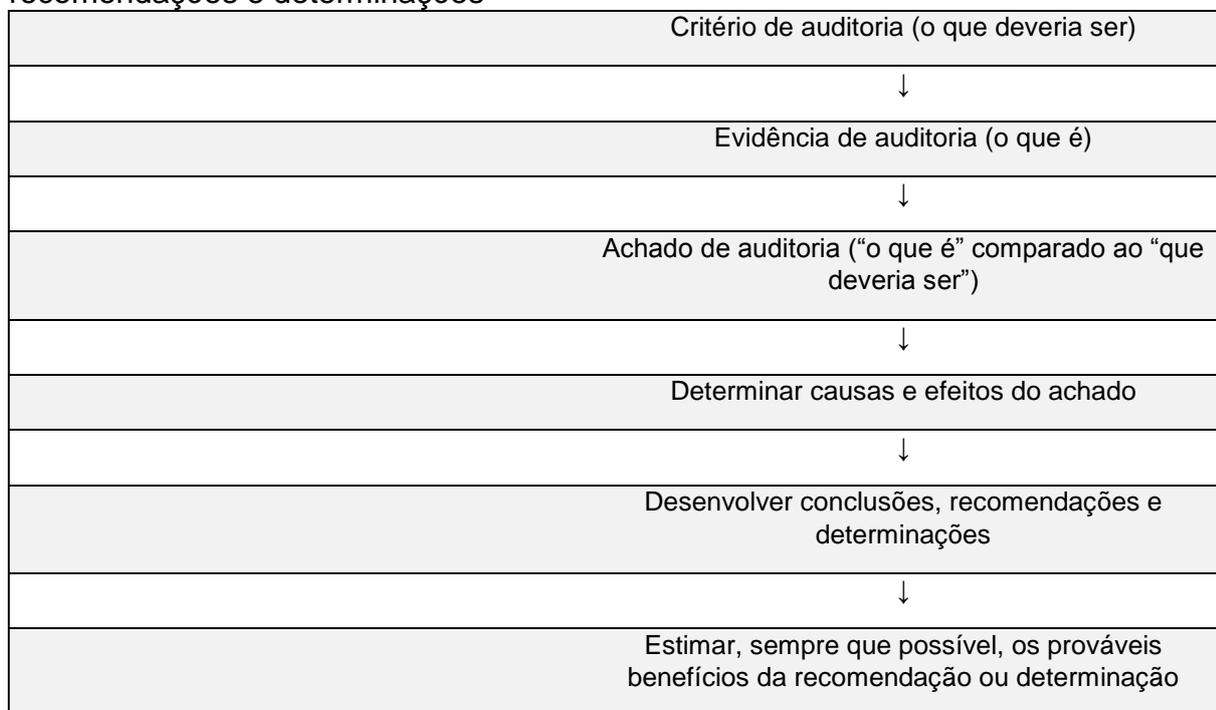
programação anual de fiscalização será feita com base em critérios de relevância, oportunidade e representatividade dos recursos envolvidos, em consonância com os Temas de Maior Relevância - TMR aprovados pelo Tribunal para o exercício, bem como levará em consideração os fatores de risco na execução dos programas e atividades do objeto auditado.

E completa que os processos de auditoria operacional terão prioridade na tramitação, para garantir a adoção tempestiva das determinações e recomendações.

d) Execução

De acordo com o Manual do TCU a etapa de execução consiste na obtenção de evidências apropriadas e suficientes para respaldar os achados e conclusões da auditoria. Relaciona como atividades desta etapa: a) desenvolvimento dos trabalhos de campo; b) análise dos dados coletados; c) elaboração da matriz de achados; d) validação da matriz de achados.

Quadro 12 – Processo lógico de identificação de achados e produção de recomendações e determinações



Fonte: (ISSAI 3000/4.3, 2004 apud Manual de Auditoria Operacional do TCU).

Durante a execução da auditoria, as situações encontradas são comparadas com os critérios, previamente selecionados e identificados pela equipe. As diferenças observadas são os achados de auditoria, devidamente respaldados pelas evidências.

O relatório de auditoria operacional deverá conter o objetivo e as questões de auditoria, a metodologia, os achados e as conclusões, que será tramitado ao Relator para despacho de audiência antes do julgamento.

e) Comentário do gestor e relatório

Esse é o momento em que a o gestor público pode ser fazer suas próprias considerações sobre o que foi relatado do processo de auditoria. É o momento do contraditório, onde o responsável pode apresentar sua versão dos fatos. É estipulado um prazo para suas manifestações que serão juntadas no processo para fins de análise e apreciação pelo Tribunal Pleno.

f) Apreciação

A decisão do Tribunal nos processos referentes à auditoria operacional poderá conter: determinações para correção de atos e procedimentos, quando constatada infração à norma legal, regulamentar ou contrato; recomendações visando ao aperfeiçoamento do objeto auditado, bem como à otimização da aplicação dos recursos públicos e determinação para que o responsável pela unidade auditada apresente plano de ação para cumprimento das determinações e recomendações, conforme o caso.

g) Divulgação

A divulgação é feita no site do TCE, num link específico para Auditorias Operacionais: <http://www.tce.sc.gov.br/auditorias-operacionais>, onde estão os relatórios das auditorias operacionais, divididos por temas: 1) Administração Pública, 2) Assistência Social, 3) Cultura; 4) Defesa Civil; 5) Educação; 6) Meio Ambiente; 7) Saneamento; 8) Saúde; 9) Segurança Pública e 10) Trânsito. Além dessa

divulgação, livretos impressos são distribuídos para os interessados em pontos determinados pela Assessoria de Comunicação do TCE/SC.

h) Apresentação de plano de ação do gestor e apreciação (ratificação)

O plano de ação o documento elaborado pela unidade auditada que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações, que indique os responsáveis e estabeleça os prazos para realização de cada ação.

Será avaliado pelo órgão de controle e submetido ao Relator para apreciação pelo Tribunal Pleno. O Relator poderá acolher o plano de ação com ressalvas quando julgar que nem todas as ações propostas pelo gestor visam ao atendimento das determinações e das recomendações previstas. Nesse caso, deve reiterar o cumprimento da determinação e/ou recomendação objeto de ressalva, sem prejuízo da verificação por ocasião do monitoramento. Após ser acolhido pelo Plenário do Tribunal de Contas, o plano de ação terá a natureza de compromisso acordado entre o Tribunal e os gestores do órgão ou entidade auditada.

i) Monitoramento

De acordo com a Resolução TC 79/2013, o monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações prolatadas em processo de auditoria operacional e os resultados delas advindos.

Compõe-se de relatórios da unidade auditada sobre o cumprimento do compromisso assumido no plano de ação aprovado pelo Plenário do Tribunal de Contas.

O monitoramento das auditorias operacionais será realizado pelo órgão de controle em processo autônomo, que emitirá o Relatório de Monitoramento. O órgão de controle procederá ao monitoramento do cumprimento das deliberações prolatadas no processo de auditoria operacional e do compromisso assumido no plano de ação aprovado, submetendo o relatório ao Relator para decisão definitiva.

O processo de monitoramento que cumprir o objetivo para o qual foi constituído e não houver a aplicação da sanção prevista, poderá ser encerrado, atuando-se novo processo para o monitoramento subsequente.

j) Relatório de Impacto

No relatório final de monitoramento, a ser submetido ao Tribunal Pleno pelo Relator para deliberação definitiva, o órgão de controle deverá avaliar o impacto da auditoria, especificando o cumprimento ou não de cada determinação e recomendação.

3.1.2 Descrição do processo de auditoria do município de Anita Garibaldi

Tendo em vista os novos aspectos do processo de Auditoria realizado no município de Anita Garibaldi, adotando uma dimensão de envolvimento com os cidadãos que até então não verificada em nenhum outro processo do Tribunal de Contas de SC, esta seção objetiva abordá-lo e descrevê-lo com base na análise documental do processo e em contato direto com o relator do processo e auditores envolvidos.

O processo de Auditoria Operacional realizada na Prefeitura municipal de Anita Garibaldi, do tipo Relatório de Auditoria, teve como objetivo verificar a regularidade das despesas previamente selecionadas na educação, referente ao período de 2010 a junho/2015, bem como efetuar um diagnóstico na educação que venha subsidiar a Administração com informações, visando, principalmente, o atingimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação 2014/2024. Foi autuado em 23/09/2015 e está sendo conduzida pela Diretoria de Controle de Municípios, na Coordenadoria de Controle de Atos de Gestão Municipal. Teve início em 23/09/2015 e foi autuado sob nº 15/00519054.

Conforme relatório, esta auditoria buscou inspiração no PNE e planejou como resultado um diagnóstico que pretende apontar caminhos para os gestores públicos estabelecerem ações necessárias para melhoria da educação no município.

A Auditoria na Educação de Anita Garibaldi foi selecionada considerando o compromisso firmado pela Associação dos membros dos Tribunais de Contas do

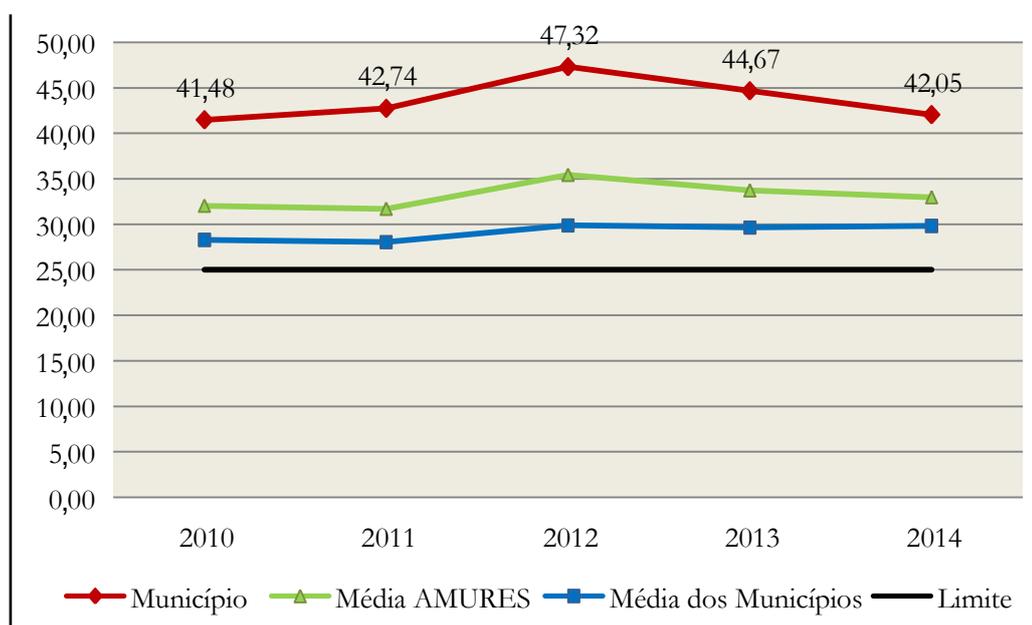
Brasil (ATRICON), os Tribunais de Contas dos Estados e o Ministério da Educação em apoiar os municípios no cumprimento das metas do PNE e para orientação e suporte para a melhora na gestão pública nesta área.

O PNE estabelece diretrizes, objetivos, estratégias e metas concretas para melhoria da educação no país, comprometendo tanto a União, como também os Estados e Municípios, que devem cumprir as metas nos prazos estabelecidos. O referido plano, implementado pela Lei 13.005/2014 institui objetivos para educação, sendo que o primeiro grupo são metas estruturantes para a garantia do direito a educação básica com qualidade, e que assim promovam a garantia do acesso, à universalização do ensino obrigatório, e à ampliação das oportunidades educacionais; um segundo grupo de diz respeito especificamente a metas para redução das desigualdades e para valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade; o terceiro bloco de metas trata da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas, e o quarto grupo de refere-se ao ensino superior.

O município de Anita Garibaldi atendia formalmente as determinações dos gastos com educação, sempre acima do limite mínimo exigido, todavia os indicadores de qualidade estavam muito abaixo da média do Estado de Santa Catarina e havia fortes indícios de mau estado de conservação das escolas, por isso se determinou a realização desta auditoria destinada a avaliar a sua política educacional, bem como sua execução.

O gráfico seguinte apresenta a evolução histórica e comparativa da aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no município de Anita Garibaldi:

Gráfico 1 - Evolução Histórica e Comparativa do Gasto com Ensino (%): 2010 – 2014



Fonte: Demonstrativos dos balanços gerais consolidados e análise técnica (2015)

A equipe de auditoria esteve no município de 31.08.2015 a 04.09.2015 para verificar a regularidade das despesas previamente selecionadas na educação infantil e no ensino fundamental, referente ao período de 2010 a 2014, bem como a elaboração de um diagnóstico da educação municipal, visando principalmente, ao atingimento das metas estabelecidas pelo PNE (2014-2024) estabelecido pela Lei nº 13.005/2014 em cumprimento ao art. 214 da Constituição Federal.

O diagnóstico esteve limitado aos seguintes itens: 1) Infraestrutura da rede escolar fornecida pelo município; 2) Formação profissional, treinamento, atualização e pós-graduação dos professores e gestores da rede municipal; 3) os resultados obtidos pelo município quando das avaliações efetuadas para consecução dos índices de desenvolvimento da educação (IDEB); 4) Envolvimento da sociedade na gestão escolar, contribuindo para que o Poder executivo defina as políticas públicas na educação; 6) universalização da educação no município.

Foram elaboradas seis questões de auditoria, para atingir os objetivos incluídos na matriz de planejamento, transcritas abaixo:

- As despesas realizadas no período de 2010 a 2014 com manutenção e desenvolvimento da educação infantil e ensino fundamental foram aplicadas em conformidade com a legislação aplicável?

- A infraestrutura das escolas oferece condições adequadas para o desenvolvimento do ensino?

- O município investe na formação/capacitação profissional, treinamento, atualização e valorização dos professores e gestores da rede municipal de educação e tem desenvolvido ações para promover a melhoria de seu desenvolvimento?

- O município apoia e incentiva a participação dos conselhos que atuam na educação básica e assegura condições para a gestão democrática da educação?

- Qual o grau de universalização da educação nas creches (crianças até 3 anos), pré-escola (de 4 a 5 anos) e ensino fundamental (de 6 a 14 anos)?

A equipe, juntamente com o relator, optou por autuar dois processos distintos: um de auditoria de regularidade relacionada a primeira questão e outros relacionado as demais questões uma auditoria com viés operacional.

Em conversa com o Relator do processo, a ideia de começar a trabalhar novos olhares para fiscalização na área educação no TCE, focada na qualidade no serviço público de educação em SC e nestas discussões surgiu a ideia de técnicas participativas para chegar no cidadão e ouvir a sua opinião, deram origem ao processo de Auditoria na Educação de Anita Garibaldi – objeto desta análise comparativa.

Um processo de Tomada de Contas Especial com valores não muito significativos referente a pintura das escolas municipais, continha fotos do péssimo estado de conservação destas e chamaram atenção da equipe que idealizou o referido processo de auditoria. Ao analisar paralelamente as despesas com educação daquele município superavam os percentuais estabelecidos pela Constituição Estadual de 25% (chegando a 42,05% em 2014). Além disso, indicadores relacionados a educação foram pesquisados e apontavam problemas com a qualidade do serviço público prestado na educação em comparação com os mesmos indicadores regionais e estaduais. Assim surgiu o interesse em aprofundar esse caso, e definir um novo procedimento de auditoria com foco na qualidade e utilizando técnicas participativas.

Outro ponto destacado foi a sinergia entre o Gabinete e a Auditoria com a Diretoria de Município (corpo técnico) nas etapas do processo. Desde o planejamento até o relatório, essas equipes desenvolveram conjuntamente o trabalho. Além de ter apoio da Assessoria de Comunicação (ACOM) na divulgação e preparação do material para sensibilização, do Instituto de Contas (ICON), assessoria militar e outras áreas do TCE para concretização desta auditoria.

Verificou-se que a melhor técnica para ouvir a sociedade neste caso foi a realização de uma Audiência Pública que aconteceu dentro da maior escola pública do município, esta escolha se deu, pois, além de ser um local de livre trânsito para os interessados foi simbólica já que o assunto a ser tratado era educação.

Enfatizou também que a preparação desta audiência foi bastante importante. Foram discutidos diferentes cenários e houve uma preocupação com a forma que seria conduzida para que o cidadão figurasse como o centro de todas as atenções e com isso se sentisse seguro e confiante a dar suas contribuições.

Em diversos pontos do relato, o Auditor e sua equipe ressaltaram que a sensibilização foi um fator determinante para o sucesso da audiência. Os responsáveis se deslocaram até o local com antecedência para movimentar o pequeno município e propagar os objetivos e desmistificar a atuação do Tribunal de Contas, que contaram com o apoio de líderes religiosos, rádios, professores, diretores e gestores na divulgação.

Durante a Audiência alguns cuidados também foram tomados para não haver nenhum constrangimento para os participantes. No início o coordenador da auditoria realizou uma exposição do processo, sem apresentar qualquer resultado, para contextualizar os participantes sobre o assunto. E logo após, foi conduzida (mediada) pelo próprio Auditor-relator do processo. As autoridades presentes (prefeito, secretário da educação, juiz, promotor) só se manifestavam quando provocadas. O foco era o cidadão que poderia fazer uso da palavra para expor suas considerações sobre o tema que estavam sendo gravadas e filmadas e seriam utilizadas como evidências no processo.

A audiência durou iniciou as 19:15 com encerramento as 21:30 e o número de pessoas presentes na Audiência foi 164 pessoas, e a manifestação de 21 cidadãos, um número bastante expressivo se considerar o número total de alunos da rede municipal em 2014 foi 1.027 matriculados.

Todos os envolvidos na preparação da audiência ficaram bastante satisfeitos com o nível das discussões e o grau de motivação entre eles ficou claro para todos.

Em conversa preliminar com Auditor responsável pelo projeto, este chegou a ressaltar que este processo teve um enorme benefício também para os funcionários e para instituição, pois esta interação e envolvimento com os cidadãos modificaram o olhar dos mesmo sobre o serviço prestado à sociedade. Que conseguiram valorizar e ter a compreensão da importância que o TCE pode ter para a sociedade. Observou que as condições de trabalho do Tribunal são excepcionais, e que esta distância com a realidade pode ser prejudicial para empatia com os destinatários dos serviços públicos mais básicos.

Algumas considerações sobre as dificuldades e limitações desse tipo de auditoria também foram levantadas. Apontou-se como principal obstáculo o prazo de conclusão do processo, e o retorno desta auditoria. Tendo em vista que este ainda está na fase de apreciação, estando fisicamente no Ministério Público de Contas para suas manifestações.

Uma grande expectativa foi gerada em toda aquela comunidade ainda não tem um feedback da sua participação. Ou seja, um fator de extrema importância que deverá ser considerado em futuras auditorias com formato similar. A matriz de planejamento também foi considerada bastante ampla e dificultou a celeridade na instrução do processo.

Outro aspecto abordado foi a questão da representatividade. A pretensão desta auditoria é de ser bastante proveitosa para gestão da educação do município, uma vez que foram analisados pontos para a melhora na qualidade no ensino em Anita Garibaldi, todavia comparativamente com o número de estudantes do Estado de SC, este número é pouco representativo. Assim, muito mais do que promover o avanço na área abordada, esta auditoria propiciou uma interação dos cidadãos com o TCE, objetivando fomentar o controle social, além de difundir o trabalho do TCE no interior do pois uma nova postura do Tribunal com relação aos destinatários do seu serviço surgiu, houve uma abertura e uma aproximação que resultou num processo inovador e com grandes perspectivas para a participação no controle da sociedade catarinense.

A aliança que se formou entre aqueles cidadãos, preocupados com o desenvolvimento de seu município, vai ao encontro com uma nova concepção de

serviço público que empodera o cidadão que tem o melhor entendimento de suas carências e pode apresentar soluções e contribuir para melhor gestão pública.

Para a melhor compressão do Processo que está sendo utilizado como modelo: A Auditoria na Educação do município de Anita Garibaldi, além de conversa com o Auditor, e relator do processo, também se aplicou um questionário com os envolvidos para captar as percepções e verificar possíveis fragilidades e potencialidades.

Estes responderam a um questionário com o objetivo de identificar pontos importantes de potencialidades para inclusão da sociedade no processo de auditoria e possíveis fragilidades deste processo afim de que sejam extraídos subsídios para sustentar o modelo que será proposto.

De forma bem objetiva, as questões tinham a pretensão extrair variações de um processo conduzido de forma tradicional, de diligenciar a importância da realização de Audiência Pública para colher informações dos cidadãos e verificar a validade desta inserção popular num processo de auditoria.

As primeiras questões se referiam ao planejamento, e todos os participantes concordaram que a matriz de planejamento inicial contemplou elementos que foram considerados importantes pelos cidadãos ouvidos na audiência pública que foi realizada no processo.

Quando indagados se uma possível audiência na fase de planejamento teria mantido o mesmo encaminhamento que o processo, a grande maioria acredita que não haveriam modificações significativas no escopo caso viesse a ocorrer. Mas foram unânimes em afirmar que alguma forma de consulta aos cidadãos anterior a auditoria seria válida para atendimento das demandas da sociedade local na condução da auditoria.

Sobre a execução os retornos foram bem similares. Questionados sobre o apoio de outras áreas do tribunal em comparação com as demais, os auditores concordaram que este foi percebido como mais intenso que nas demais auditorias. Um aspecto que todos concordaram foi quanto a sensibilização dos gestores e dos cidadãos para o grande número (proporcionalmente) de participantes na Audiência pública. Outros aspectos interrogados foram: a questão do formato horizontal e local da realização da audiência (instituição de ensino municipal); e a sinergia entre a equipe de auditoria e a equipe do gabinete do relator também foram considerados

por todos como fatores importantes para o número expressivo de participantes na Audiência Pública.

Outros pontos de convergência foram o reconhecimento da importância dos elementos trazidos pela audiência ao processo de auditoria; que a aproximação entre TCE/SC e a sociedade como adequada para que os cidadãos conheçam o trabalho desenvolvido pelo órgão e que a participação foi muito positiva para o processo de auditoria.

Quanto aos achados de auditoria houve consenso quanto a confirmação dos resultados preliminares pelos cidadãos ouvidos na audiência, que estes contribuíram para subsidiar um diagnóstico para melhorar a gestão, que o relatório final continha elementos levantados pela sociedade e que as recomendações do relatório estavam condizentes com os desejos demonstrados pelos cidadãos.

A questão final era sobre a importância de um retorno desta Auditoria para exposição dos resultados e todos concordaram que seria necessário.

4 ANÁLISE E PROPOSTA DE AUDITORIA PARTICIPATIVA

4.1 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O FLUXO DA AUDITORIA OPERACIONAL X AUDITORIA ANITA GARIBALDI

A principal diferença entre os processos de auditoria operacionais tradicionais e o Processo de Anita Garibaldi foi a realização de audiência pública na fase da execução de auditoria para colher informações que pudessem corroborar o trabalho em campo feitos pelos auditores. Para isto, houve uma preparação e uma nova motivação entre os envolvidos. De acordo com relato dos auditores a duração da fase de planejamento foi reduzido para que o prazo do processo não fosse estendido, já que a preparação da audiência, a sensibilização e as transcrições dos relatos da audiência demandaram um tempo, que é limitado para conclusão da auditoria.

Uma semana antes da audiência foi realizado um trabalho intenso de sensibilização no município. Preocupou-se em difundir informações sobre o trabalho que o TCE estava pretendendo, divulgar a importância da presença de todos os interessados para o desenvolvimento da gestão da educação no município e introduzir essa nova aliança que estava se formando entre os cidadãos e o Tribunal de Contas, que teve, nesta auditoria, uma postura muito mais de parceria do que coercitiva.

Destaca-se que essa sensibilização dos cidadãos, que é uma incumbência bastante árdua, tendo em vista o desconhecimento do papel do Tribunal de Contas pela maior parte da população, e os próprios gestores se sentem ameaçados pelas fiscalizações empreendidas por este órgão de controle.

O desenvolvimento de uma postura colaborativa por parte do Tribunal é um desafio para a Instituição que deve se paulatinamente envolver a sociedade nas suas atividades.

Importante salientar que audiência trouxe, ao menos, um fato novo para o processo, foi a questão dos alagamentos devido às fortes chuvas que dificultam muito o acesso a algumas escolas. Foi relatado que os alunos precisavam chegar a escola calçando botas de material impermeável pois quando chovia havia

inundações nas proximidades das escolas e prejudicam muito a assiduidade e contribuindo para evasão escolar.

Tal ocorrência é bastante relevante, e dificilmente teria sido contemplado no relatório de auditoria se não houvesse esse contato com os cidadãos. Uma vez que por ser um acontecimento em épocas específicas, provavelmente, não chegaria ao conhecimento dos auditores.

4.2 VANTAGENS, DESVANTAGENS, DIFICULDADES PARA A PARTICIPAÇÃO NAS AUDITORIAS OPERACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Com base nas entrevistas serão apresentadas as vantagens, desvantagens, e dificuldades para a participação nas auditorias operacionais do Tribunal de Contas

A aplicação de entrevistas entre auditores sêniores em auditorias operacionais e dos que participaram da Auditoria da educação em Anita Garibaldi trouxeram elementos para a proposição de um modelo de auditoria participativa. Foram entrevistados os seguintes Auditores Fiscais de Controle Externo da Diretoria de Atividades Especiais (DAE), da Diretoria de Controle da Administração Estadual (DCE), da Diretoria de Controle da Administração Municipal (DMU).

Ressalta-se que por ser um assunto ainda muito pouco ventilado, foi percebido uma certa resistência em alguns entrevistados quando foram informados sobre o tema da pesquisa, mas a maior parte demonstrou que considera importante que o cidadão ser incluído neste processo. E que a participação pode ser muito benéfica para o resultado da auditoria, porém algumas dificuldades foram enxergadas, destacando as limitações de tempo e recursos, principalmente humanos, na condução dos processos de auditoria operacional.

As perguntas foram separadas por fases da auditoria (planejamento, execução e monitoramento), buscando avaliar o grau de envolvimento e qual a importância de buscar a percepção do cidadão em cada etapa. E a tabela abaixo sintetiza as principais respostas:

Quadro 13 - Quadro sintético das entrevistas

Perguntas	Respostas	Vantagens	Desvantagens	Dificuldades
Planejamento				
- Qual o objetivo da equipe no planejamento da auditoria?	- Estudos aprofundados sobre o assunto; - Elaborar a Matriz de planejamento;	- Considerada a etapa mais importante e a possibilidade de integração é um direcionador para delimitar o objeto da Auditoria;	- Tempo para o planejamento técnico seria prejudicado. - Painéis de referência em algumas auditorias não trouxeram os resultados esperados;	- Falta de pessoal;
- Existe algum tipo de interação com os destinatários desta auditoria?	- Na maior parte dos casos não - Contato com os gestores para informar sobre a auditoria;	- Seria importante ouvir o cidadão nesta etapa e em outras para que as auditorias estivessem de acordo com os anseios dos cidadãos;		
- Seria válido ouvir os interessados para ter um direcionamento dos objetivos da auditoria?	- Todos responderam que sim;			

(continua)

(continuação)

Quadro 13 - Quadro sintético das entrevistas

Perguntas	Respostas	Vantagens	Desvantagens	Dificuldades
Execução				
- Qual a postura do auditor adotada durante a execução da auditoria operacional? (Aberta ou técnica)	- Todos responderam que a postura deve mais aberta para possibilitar o entendimento para o melhor resultado da auditoria;	- Após a realização dos procedimentos de auditoria, os achados poderiam ser confirmados ou não pelos cidadãos, que trariam suas visões ao processo;	- Tempo da execução seria reduzido;	- Encontrar o mecanismo que consiga realmente engajar o cidadão;
- Existe alguma interação com os cidadãos envolvidos e destinatários da Auditoria?	- Na maior parte dos casos não; - Alguns deram exemplos de auditorias que houve entrevistas nas filas de hospitais, que organizações não governamentais para dar informações sobre o sistema carcerário, etc;			
- Os gestores e funcionários públicos que fornecem as informações aos auditores, na sua opinião, trazem as principais demandas da sociedade?	- Gestores e funcionários públicos foram considerados parciais mas fornecem informações importantes para o processo;			
- O auditor consegue se colocar no lugar do cidadão e observar o ponto de vista do cidadão, necessidades e dificuldades? Em todas as situações?	- A maior parte respondeu que sim, mas não em todos os casos;			
É válido chamar o cidadão para dar suas contribuições para a auditoria? Como?	- Todos responderam que sim; - Principalmente na fase de planejamento; - Outros citaram a audiência pública realizada uma forma mais apropriada;			

(continua)

(continuação)

Quadro 13 - Quadro sintético das entrevistas

Perguntas	Respostas	Vantagens	Desvantagens	Dificuldades
Relatórios				
- Na sua opinião, a visão do cidadão traria contribuições para o produto da auditoria (relatório)?	- Todos responderam que sim;		- Não existe;	- Prazo reduzido para finalização e produção do relatório e quadro de pessoal enxuto com excesso de trabalho;
- Sendo o cidadão o maior destinatário e interessado nas auditorias operacionais do TCE porque não há abertura para que este seja ouvido. Qual a maior dificuldade?	- Prazo e quadro pessoal reduzido;			

(continua)

(continuação)

Quadro 13 - Quadro sintético das entrevistas

Perguntas	Respostas	Vantagens	Desvantagens	Dificuldades
Monitoramento				
- Considera adequada a forma com que o monitoramento é feito?	- Considerado a única forma de avaliar se o gestor cumpriu o plano de ação;		- Não existe;	- A opção de envolver o cidadão nesta etapa ainda não havia sido ventilada, mas os auditores responderam que teria potencial para trazer benefício aos resultados pretendidos;
- A Auditoria dá algum retorno para a sociedade?	- O benefício da auditoria é o melhor resultado para a sociedade;			
- Como os cidadãos percebem a auditoria realizada?	- Através da melhora do serviço público;			
- Há um retorno específico para os cidadãos envolvidos?	- Relatórios disponibilizados na internet e impressos distribuídos;			
- Na sua opinião, esse retorno seria importante para o cidadão conhecer e apoiar o trabalho realizado pelo TCE?	- Todos foram unânimes em afirmar que traria benefícios;			
Você considera possível estabelecer mecanismos de participação do cidadão nos processos do TCE?	- Apesar de algumas resistências, entenderam que é plenamente possível;			

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Foi constatado que o principal objetivo das equipes de auditoria no planejamento é traçar as diretrizes da auditoria e elaborar a matriz de planejamento. É uma etapa com muitos estudos sobre o que será auditado e levantamento dos gargalos, ou seja, pontos chaves que devem ser avaliados pelos auditores. Importantes decisões são tomadas pela equipe a fim de que a auditoria seja delineada de forma a trazer os melhores benefícios para a sociedade, nas suas opiniões. Verificou-se que os auditores compartilham de uma grande

responsabilidade, pois as resoluções por eles assumidas para uma abordagem no processo muitas vezes excluem outras que podem ser igualmente importantes. A decisão é eminentemente técnica e é firmada pela percepção do auditor sobre aquele serviço público.

Algumas iniciativas de busca da visão dos cidadãos já ocorreram, conforme relato de alguns auditores, de forma não-estruturada em auditorias que, conforme suas avaliações, seria necessário. E experiências com painéis de referência realizadas não tiveram continuidade pois na opinião dos responsáveis pela sua implementação não tiveram resultados satisfatórios na obtenção de informações relevantes na condução do processo.

Não há qualquer determinação que leve os auditores a buscarem a opinião dos cidadãos e demais envolvidos, mas houve consenso que escutá-los nesta etapa poderia trazer benefícios a auditoria.

Na execução da auditoria operacional responderam as suas posturas tendem a ser mais abertas, já que o objetivo não é punir os gestores mas auxiliá-los a encontrar melhores práticas de gestão.

Já aconteceram casos em que na execução, os auditores foram buscar informações através de pesquisa aos usuários do serviço público para complementar o trabalho realizado, bem como organizações de cidadãos ligadas ao tema a ser auditado, mas foram casos isolados, não sendo frequente esta interação. As informações são fornecidas principalmente por gestores e servidores que atuam naquela atividade, e conforme foi observado nas entrevistas, esses têm um outro enfoque, que não traduzem as percepções dos que utilizam aquele serviço público. E muitas vezes não pretendem demonstrar as deficiências de suas atuações.

De acordo com as respostas, o auditor em algumas situações consegue ser sensível aos problemas enfrentados pelo destinatário daquele serviço, e sua pretensão é oferecer alternativas para a melhoria da aplicação dos recursos públicos, entretanto apesar de grande esforço, algumas situações podem não ser alcançadas pelo auditor.

Desta forma a maioria dos auditores compreendem a importância de cidadãos participarem da execução e fornecerem informações que possam ampliar suas visões e aperfeiçoando seus trabalhos de melhoria da gestão pública.

Sobre os mecanismos a serem utilizados, foi sugerido por um deles a entrevista, para colher informações substanciais, e através deste contato o auditor pode interpretar posições trazidas pelos interessados. E a audiência pública, pela forma com que ocorreu na Auditoria de Anita Garibaldi, também foi citado por alguns, visto que os efeitos foram considerados bem interessantes pelos entrevistados.

Todos os entrevistados indicaram que a visão do cidadão traria contribuições aos relatórios de auditoria mas elencaram dificuldades como: o prazo de conclusão da auditoria, quadro enxuto de funcionários do TCE, a dificuldade em atrair o público para uma participação engajada, visando realmente a melhoria da gestão, sem desvios para interesses particulares.

Sobre o monitoramento, se percebeu nas entrelinhas, que é uma etapa que não provoca tanto entusiasmo dos auditores. Acredita-se que pelo longo tempo de tramitação dos processos entre apresentação do Relatório de Auditoria ao relator do processo até o período de julgamento do plano de ação que é proposto pelo gestor, aprovado pelo Tribunal Pleno. E é realizado com base nos relatórios encaminhados pelos gestores, e analisados pela equipe, que já está envolvida com outras auditorias em curso.

O monitoramento é feito de forma bastante técnica, e não há qualquer interação com a sociedade. Não é considerado se houve melhoria daquela gestão sob ponto de vista do cidadão, mas sim com base nos relatórios enviados aos TCE pelos gestores, e alguns casos análises técnicas contratadas (como exemplo: verificação de balneabilidade das praias por laboratório especializado).

Um aspecto destacado por alguns entrevistados foi o retorno intempestivo dos monitoramentos. A resposta do relatório enviado pelos gestores muitas vezes não é encaminhada em tempo hábil para a correção de possíveis falhas encontradas. Ficou demonstrado que tal etapa é preterida às demais, por acúmulo de trabalho dos auditores.

Sobre o retorno da auditoria à sociedade, todos consideraram que os benefícios resultantes da auditoria seria a resposta para o cidadão do trabalho realizado pelos auditores, todavia foi percebido que não havia um feedback específico e que dificilmente os cidadãos atribuiriam tais avanços ao trabalho desempenhado pelo Tribunal de contas.

Na visão dos auditores entrevistados os relatórios, versões simplificadas e resumidas que são impressas para distribuição gratuita e disponibilizados na internet, após o julgamento pelo Tribunal Pleno e encerramento do processo, são considerados importantes para que a sociedade conheça o trabalho do Tribunal de Contas.

Apesar de alguma resistência que foi percebida pelos auditores, na pergunta sobre a possibilidade de implementação de mecanismos de participação nas auditorias operacionais no TCE/SC todos foram unânimes em afirmar que não só seria possível como muito benéfico para os seus trabalhos.

Notou-se que ao longo da entrevista, principalmente os que pareciam não ter convicção que a inclusão dos cidadãos seria viável e proveitosa, foram se abrindo e se convencendo que a postura adotada pelo TCE poderia ser mais voltada para a sociedade, pois todos os entrevistados têm a intenção de fazer a melhor trabalho possível para melhoria da gestão, e considerar a visão dos usuários dos serviços públicos pode complementar o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas.

4.3 MODELO PROPOSTO

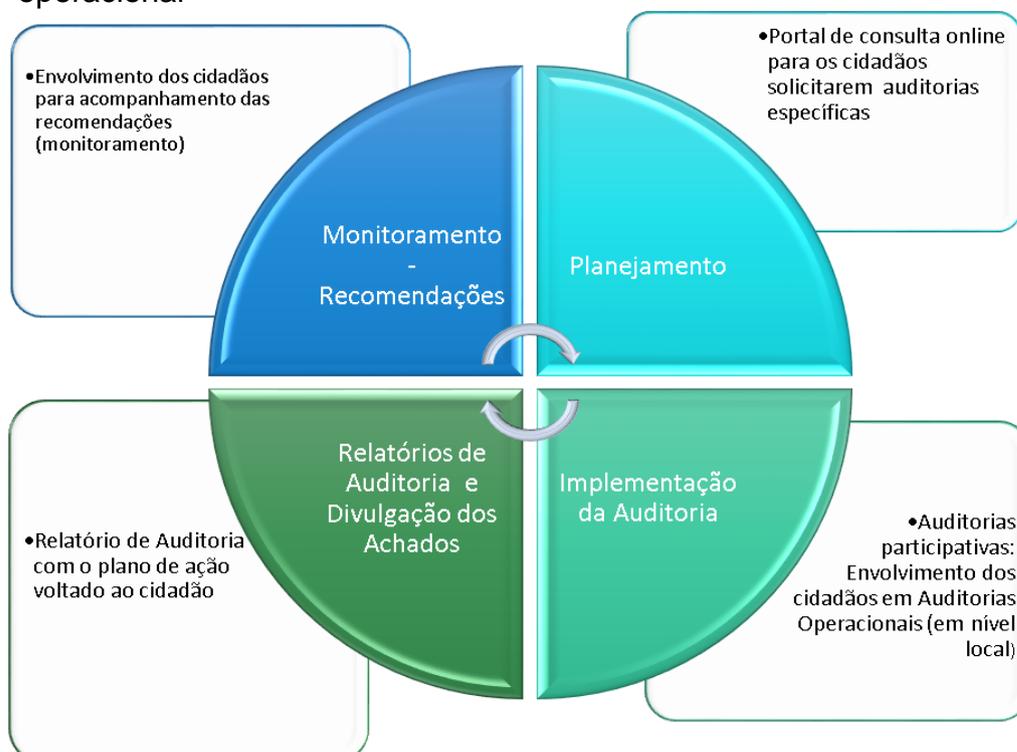
No modelo proposto, houve a preocupação de apresentar pontos que iniciariam um trabalho, por parte do Tribunal de Contas de Santa Catarina, mais aberto, compartilhando algumas ações eminentemente técnicas com os cidadãos, e principalmente estimulando uma postura mais colaborativa da sociedade. Cabe esclarecer que mudanças profundas tem origem em alterações possíveis, e que a evolução deste modelo só será provável se houver uma grande consciência que o cidadão é o foco das atividades dos órgãos de controle, e que este pode contribuir muito para indicar os caminhos da melhoria da gestão pública, principalmente de quem tem voz ativa no comando da instituição.

De acordo com o Guia Eletrônico de como engajar o Cidadão em Auditorias, apesar desta tendência positiva e encorajadora, a colaboração entre Entidades de Fiscalização e sociedade, organizada ou não, não acontece automaticamente, o que levanta uma série de questões sobre o que ainda é necessário para que tal envolvimento aconteça e se desdobre conforme desejado. Para alcançar os objetivos um plano de ação deve ser traçado, e algumas cautelas devem ser

adotadas para que não frustrem as expectativas como: estabelecer metas realistas; verificar a abertura e flexibilidade da instituição de controle; ajuste as estratégias de acordo com o contexto e os desafios enfrentados ao longo da implementação; desenvolver projetos-piloto; beneficiar o *know-how* e capacidades de cada lado; determinação do escopo da participação cidadã.

Ao propor este modelo se procurou atender essas cautelas, e recomendar ações possíveis, iniciando a abertura para técnicas participativas no Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Figura 7 – Pontos de interação com o cidadão no processo de auditoria operacional



Fonte: Elaborado pela autora (2017)

1. Portal para consultar os cidadãos e realizar o plano anual de auditoria

É importante que os órgãos de controle possuam mecanismos adequados para direcionar seus planos de auditoria para melhor refletir a demanda social de controle.

Diferentemente das denúncias, que geralmente são individuais - até mesmo anônimas - e podem ser feitas a qualquer momento e por diferentes meios, o planejamento participativo consiste em institucionalizar o processo de engajamento

através da sensibilização de cidadãos e de OSC que são convidados antes que o Plano Anual de Auditoria seja elaborado para sugerir programas ou entidades a serem auditados. A experiência e o conhecimento que as OSC e outros atores externos possuem de certas questões e problemas no campo são valiosos e complementares na identificação de áreas onde a fiscalização é necessária.

As normas da INTOSAI sobre transparência e responsabilização destacam a importância de criar mecanismos formais pelos quais o público possa fazer sugestões e apresentar queixas sobre supostas irregularidades em órgãos públicos. Esse *input* pode servir de base para auditorias futuras (ISSAI 20 e 21, princípio 9 e outros).

Inicialmente para o TCE/SC propõe-se um portal para que sejam consultadas as intenções de Auditoria pelos cidadãos, este portal contará com um formulário para colher informações sobre quais temas de maior relevância poderão ser incluídos neste plano, antes da aprovação do Tribunal Pleno.

Considerando que a internet é uma ferramenta que é bastante utilizada e acessível aos cidadãos catarinenses – cerca de 65% dos domicílios possuem acesso à internet (dados IBGE), pode ser facilmente aplicada para identificar quais as maiores preocupações da sociedade, e esta abertura será um importante instrumento de interação com a sociedade.

Para isso, o TCE poderia utilizar-se da mídia para promover um período de sensibilização e divulgação do portal: *Estamos preparando a Programação de Auditorias para o próximo ano e sua opinião é importante.*

No site, no período de coleta de informações, estar bem visíveis com um formulário de fácil acesso e preenchimento. Com algumas informações como: a) ÁREA (saúde, educação, segurança pública, habitação, ambiental), b) ABRANGÊNCIA (Estadual ou Municipal), c) INSTITUIÇÃO, c) MOTIVO, etc.

Estas informações devem direcionar o design da auditoria selecionada e tendo em vista que a fase de planejamento é a que demanda maior tempo, tal mecanismo vai abreviar esta etapa que vai contar com elementos muito mais palpáveis para que a auditoria seja realizada de forma mais efetiva e de encontro com as principais aspirações da sociedade.

O Site da CGU já apresenta uma plataforma de E-OUV - um Sistema de Ouvidoria bastante completo e didático e pode servir de exemplo para esta etapa.

Figura 8 – Layout do site da CGU



Fonte: CGU (2017).

O site do TCE já apresenta um canal para denúncias e representações:

<http://www.tce.sc.gov.br/denuncias-representacoes>

Quadro 14 – Denúncias

A participação de todo cidadão e da sociedade civil organizada no processo de fiscalização dos recursos públicos é imprescindível e torna efetivo o trabalho do TCE/SC. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato não só tem o direito de denunciar atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos praticados por gestores públicos, mas o dever de apontar essas irregularidades. Isto é promover cidadania! Assumem o nome de Representação, comunicações ao TCE/SC que relatam irregularidades constatadas em virtude do exercício de cargo ou funções públicas. Também são chamados de representações, os expedientes encaminhados ao TCE/SC que relatem eventuais irregularidades na aplicação da Lei de Licitações.

Fonte: site do TCE (2017).

Todavia, não há qualquer menção a sugestões de Auditoria para serem incluídas no Programa de Auditoria. Esta decisão está concentrada nas áreas técnicas do TCE que também atende as solicitações da Assembleia Legislativa, já que atua como órgão auxiliar do Poder legislativo.

No site é possível verificar o Programa de Fiscalização já aprovado com detalhes, mas não há qualquer interação com a sociedade

Este portal deveria ter ampla divulgação e a sensibilização da sociedade sobre os benefícios que a Auditoria pode trazer aos destinatários do serviço público.

O processamento destas informações poderá ser realizado por um grupo de servidores, determinados pela Diretoria de Controle Externo e o levantamento das áreas de maior saliência seriam encaminhadas ao Tribunal Pleno para aprovação do Plano Anual de Auditoria.

Destaca-se que tal ação não enseja por hora nenhuma alteração de legislação, e é uma forma de consulta que além de identificar pontos de interesse dos cidadãos, podem desmistificar o papel do Tribunal de Contas e desenvolver uma relação de confiança e cooperação entre este órgão de controle e interessados numa gestão pública com melhor qualidade.

Após a finalização do Programa de Fiscalização anual, o canal não seria encerrado, todavia a sensibilização ocorreria anualmente, no período que antecede a aprovação deste Plano Anual, a fim de que se possa fazer em conjunto com a sociedade e após a conclusão, o próprio portal daria um feedback das auditorias selecionadas para compor o programa e esclarecendo os critérios utilizados para a escolha. E os cidadãos que trouxeram sugestões não contempladas devem ter retornos individuais com os argumentos que resultaram as escolhas e a de não-inclusão daquela demanda para não desencorajar as futuras participações.

Ao redor do mundo podem ser conferidos alguns exemplos adotados que tiveram a participação da sociedade para orientar os trabalhos que seriam desenvolvidos pela Entidade de Fiscalização.

Percebe-se que esta ação é possível de ser realizada com uma certa facilidade, visto que o TCE já dispõe de um site de fácil navegação, e que a inclusão das demandas trazidas pelo cidadão é muito relevante e pode direcionar o trabalho desenvolvido pelo TCE, com uma posição ajustada com as aspirações trazidas pelos cidadãos que são os principais interessados no melhor desempenho dos órgãos públicos.

Quadro 15 - Desafios e ações a serem implementadas – FASE 1

Desafios	Ação
Garantir a participação efetiva	Campanha de sensibilização e Divulgação das informações com transparência e clareza sobre o mecanismo e sobre o alcance das competências do TCE e portal de fácil navegação.
Construindo uma comunicação sustentável	Fornecer informações sobre o estado e o curso das ações empreendidas relativas as consultas (feedback) Desenvolvimento de contato através de e-mail, mídias sociais, plataforma on-line, etc.

(continua)

(continuação)

Quadro 15 - Desafios e ações a serem implementadas – FASE 1

Desafios	Ação
Processamento das informações e solicitações trazidas pelos cidadãos	Por ser por um período certo, determinar uma atenção especial de um grupo de servidores para analisar e relacionar as solicitações.
Critérios claros de seleção das auditorias	Utilizar os critérios de <i>materialidade, relevância e vulnerabilidade</i> dos temas propostos, dando um retorno pelo site e individualmente sobre a seleção ou não daquela solicitação

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

2. Auditorias Operacionais com a participação do cidadão

Auditoria participativa é um mecanismo para a participação ativa dos cidadãos na fiscalização de serviços públicos. Envolve diretamente os cidadãos e grupos da sociedade civil no processo de fiscalização de recursos públicos. São baseados na colaboração entre a sociedade civil e Entidades de Fiscalização, em que os cidadãos e as OSC fornecem informações úteis, qualificada e bem suportada sobre a qualidade dos serviços prestados pelos órgãos públicos. Algumas organizações da sociedade se concentram na verificação da qualidade da prestação de serviços público, pois são os beneficiários daquele serviço ou estão mais próximos dos usuários (ex.: Associação de pais e alunos; Associações de moradores; Associações de portadores de deficiência, etc.), e podem monitorar aspectos específicos na prática, que podem enriquecer a compreensão dos auditores sobre a situação auditada.

Ressalta-se que este tipo de auditoria, com técnicas participativas para ser mais efetiva, deve ser realizada em nível local (maior proximidade com os envolvidos) e que a modalidade mais apropriada seria a auditoria de desempenho ou operacional (já que tem o escopo mais aberto e objetiva levantar soluções para a gestão).

As auditorias operacionais têm objetivo trazer melhorias para gestão pública, e os envolvimento dos cidadãos pode oferecer muitos subsídios para propor os avanços e soluções que interessam para a sociedade. As percepções dos que utilizam o serviço público podem auxiliar no direcionamento da auditoria e serem

fontes de informação para embasar os achados de auditoria. A exemplo do ocorrido na Auditoria de Anita Garibaldi, onde foi realizada uma Audiência Pública para ouvir os cidadãos, e serviram de evidência para o relatório da equipe técnica e do relator.

Tal interação, ao contrário da percepção de alguns técnicos não gerou transtornos no encaminhamento do processo de auditoria, e de acordo com os auditores envolvidos, foi uma experiência bastante válida e enriquecedora para o processo e para o TCE/SC.

Cidadãos e OSCs podem fornecer contribuições para o processo de auditoria, quer se envolvam no trabalho de campo com a equipe de auditoria ou não. Existem várias maneiras pelas quais eles podem exercer controle social e auxiliar a fiscalização que os Tribunais de Contas realizam.

As OSCs podem usar várias ferramentas de responsabilidade social para complementar os procedimentos de auditoria existentes, especialmente durante a realização de trabalho de campo para auditorias de desempenho. O uso de mecanismos de responsabilidade social durante a fase de implementação da auditoria pode agregar valor na auditoria de desempenho - por exemplo, aproveitando as experiências dos grupos de cidadãos com a metodologia de pesquisa para avaliar o desempenho das agências de prestação de serviços públicos ou utilizando auditorias sociais para avaliar a conformidade de um programa, processo ou transação governamental, e determinar se ele seguiu ou não as regras e diretrizes aplicáveis.

Para o Tribunal de Contas de SC, na fase de execução, dando continuidade à integração iniciada no planejamento, o contato com o cidadão seria mais ativo, ou seja, os auditores numa postura mais aberta, buscariam informações sobre os pontos a serem auditados para os cidadãos que tem interesse na melhoria daquele serviço público.

Existem algumas formas de fazer essa interação como: entrevistas, reuniões com organizações sociais, e até a inclusão de cidadãos nas equipes de auditoria, constatados em alguns exemplos acima, todavia, a proposta deste modelo seria através de uma Audiência pública, a exemplo do processo de Auditoria de Anita Garibaldi, já que os auditores envolvidos foram unânimes em afirmar que trouxe grandes benefícios para aquela auditoria. Acredita-se que a audiência no início da execução da Auditoria também seria muito útil para balizar o trabalho da equipe.

Mas tendo em vista que a sociedade já foi consultada na fase de planejamento, e o escopo da auditoria já atenderia aos anseios do cidadão.

Um fator importantíssimo é conseguir engajar a sociedade na participação desta audiência. O apoio da Assessoria de Comunicação é imprescindível para fazer a divulgação da forma mais apropriada, pois haverá variação de acordo com o objeto da auditoria.

Desta forma, os desafios para implementação de uma auditoria que possa incluir os interessados precisam vencer os seguintes desafios:

Quadro 16 – Desafios e ações a serem implementadas – FASE 2

Desafios	Ação
Sensibilização para participação	Ação local de divulgação
Organização da Audiência Pública	Envolvimento do Instituto de Contas para estruturar as audiências e Assessoria de Comunicação do Tribunal para preparação de material e canais de divulgação.
Retorno sobre as manifestações em Audiência	Através de relatório encaminhado para todos os participantes.

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

3. Relatórios e divulgação do Relatório de Auditoria com o Plano de Ação

A INTOSAI tem um Guia voltado para Entidades Superiores de Fiscalização para aumentar o uso e o impacto dos relatórios de auditoria, e observa que um relatório de auditoria é parte de um processo mais amplo para conseguir mudanças benéficas. Os relatórios de auditoria não devem ser vistos como um fim em si mesmos, mas sim como uma parte fundamental do processo de transparência e accountability da gestão pública. Se o relatório de auditoria não for lido e compreendido pelas pessoas certas, os avanços não acontecerão. Tornar os relatórios mais amigáveis, acessíveis e relevantes para todos os interessados é essencial. Também destaca que é importante haver a inclusão dos que podem contribuir para o desenvolvimento da auditoria, ou seja, com os interessados nos resultados da auditoria. Realça ainda que são fundamentais para que as informações contidas no relatório surtam os efeitos desejados: o envio aos gestores e para os que podem cobrar essa implementação de melhorias - que necessitam das informações no momento oportuno e com o direcionamento para que possam acompanhar a implementação das recomendações e certificar-se de que as ações estão sendo realizadas corretamente.

No TCE/SC já existe algumas iniciativas bastante parecidas com as trazidas como exemplos. Os relatórios de auditoria são divulgados no site de forma bem elucidativa e clara, são publicados livretos com o resumo do relatório em linguagem fácil, com gráficos e fotos. Algumas outras publicações como: “Para onde vai seu dinheiro? ” – uma versão simplificada do parecer prévio do exercício, são distribuídas para os cidadãos todos os anos e disponibilizadas no site.

Um aspecto novo poderia ser incluído nestes relatórios é o plano de ação aprovado para a sociedade poder cobrar as providências que foram estabelecidas pelo gestor.

Seria muito conveniente se alguns pontos do plano de ação também fossem discutidos com a sociedade, porém tal procedimento fica a cargo dos gestores, e o TCE não poderia impor tal condição mas poderia recomendar que este compromisso de melhoria firmado pelo gestor fosse também objeto de consulta aos cidadãos.

Ressalta-se que o sucesso desta etapa, ou seja, os cidadãos terem acesso aos relatórios e, ainda mais importante, se interessarem por eles, é imprescindível que eles saibam que a auditoria ocorreu.

Se as duas primeiras etapas forem empreendidas com sucesso, os cidadãos buscarão informações sobre o processo do qual participaram para saber qual foi o resultado daquela auditoria. E as versões acessíveis e simplificadas estarão disponíveis.

Desta forma, a inovação desta etapa no modelo proposto seria acrescentar o plano de ação aprovado para divulgação juntamente com os relatórios na versão para sociedade e divulgação entre os participantes das duas primeiras etapas propostas.

Quadro 17 – Desafios e ações a serem implementadas – FASE 3

Desafios	Ação
Alcance dos relatórios aos cidadãos	Conseguir engajar os cidadãos nas demais etapas do processo de auditoria
Acrescentar plano de ação	Inclusão das metas estabelecidas pelo gestor para futuro acompanhamento por parte dos cidadãos

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

4. Monitoramento com cooperação dos cidadãos

Como se verificou, esta etapa do processo é baseada nas informações prestadas pelo gestor em relatórios, são autuados processos distintos periódicos. Os relatórios de monitoramento são publicados no site do TCE para acompanhamento e essa é a única abertura à sociedade. Em nenhum momento é verificada a melhoria da gestão sob o aspecto do cidadão.

Constatou-se também que o monitoramento não é prioridade nas atividades do Tribunal de Contas, que geralmente há prorrogação do prazo para entrega dos relatórios, que dificultam o planejamento do trabalho dos auditores que sempre estão envolvidos em outras auditorias, e dificilmente conseguem acompanhar a execução das melhorias por eles recomendadas.

Alguns exemplos já demonstram como é possível envolver a sociedade nesta etapa.

A proposta seria reforçar este estágio da auditoria operacional para que a auditoria traga os resultados esperados, uma vez que se os resultados não forem cobrados dos gestores, pode invalidar todo o esforço das equipes em buscar melhores práticas para a gestão. Desta forma, a princípio propõe-se estabelecer uma equipe para estar focada nas ações de monitoramento e engajar a sociedade a cobrar as medidas do plano de ação. O contato com o cidadão também é importante nesta fase que poderia verificar de perto se os avanços dos serviços públicos estariam ocorrendo.

Nesta fase seria interessante envolver as organizações da sociedade civil, pois estas instituições teriam elementos palpáveis para fazer cobrança e pressionar os órgãos públicos a implementar as ações recomendadas com base na percepção da sociedade e os compromissos assumidos pelo gestor com o TCE.

Assim, no monitoramento também deve haver esse comprometimento do cidadão de participar já que podem mais facilmente visualizar o trabalho do gestor e auxiliar o trabalho dos órgãos de controle.

Se houver envolvimento da sociedade nas demais fases da auditoria, a cobrança pelas melhorias estabelecidas será espontânea, uma vez que os cidadãos estarão compartilhando dos acontecimentos desde o início, e o fechamento e avanços são de muito interesse já que serão os maiores beneficiários.

Quadro 18 – Desafios e ações a serem implementadas – FASE 4

Desafios	Ação
Incluir a visão do cidadão monitoramento	Ir aos locais de realização da auditoria para colher informações sobre a efetivação das medidas
Engajar o cidadão na cobrança das melhorias	Estabelecer um canal para que o cidadão se mantenha informado e que possam informar sobre as determinações daquela auditoria
Retorno ao final do processo	Divulgação dos resultados da auditoria e da participação naquele processo.

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Considerando os exemplos e ações propostas verifica-se que é bastante possível de forma relativamente simples implementar mecanismos que participação no Tribunal de Contas de Santa Catarina. O que deve ser observado é que os gestores precisam ser convencidos que é um caminho que trará benefícios para instituição, para o trabalho do auditor e principalmente para a sociedade que é para quem o TCE deve direcionar os seus esforços.

O Guia eletrônico do Banco Mundial considera que existem evidências crescentes, tanto na literatura quanto na prática, que demonstram o valor agregado do envolvimento das Entidades de Fiscalização com os cidadãos durante todo do ciclo de auditoria operacional e da fiscalização orçamentária, tanto a nível local como nacional. Os mecanismos de engajamento da entidade-cidadão criam complementaridades que permitem que ambas as partes alavanquem e ampliem sua capacidade e voz, respectivamente, o que é necessário para garantir um retorno às recomendações de auditoria apresentadas aos gestores. O aumento do envolvimento leva a sinergias que aumentam a eficácia das EFS, dos cidadãos e das OSC, e, em última análise, traduzem-se na melhoria da prestação de serviços e na utilização eficaz dos recursos públicos.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 CONCLUSÕES

O Tribunal de Contas de Santa Catarina, que é o órgão responsável pelo controle das finanças públicas, pode oferecer muito mais a sociedade catarinense do que proporciona atualmente. Apesar do esforço do quadro técnico de prestar um trabalho qualificado e comprometido, o grande volume de trabalho e uma cultura tangenciada na teoria burocrática de Weber, faz com que os exames estejam focados nos procedimentos, e pouco voltado ao resultado que satisfaça os cidadãos.

Como concentra muitas informações relativas as receitas e despesas públicas, além da faculdade de disponibilizar esses dados a sociedade, de forma mais acessível e transparente, pode adotar mecanismos para fomentar a accountability, o controle social e compartilhamento de decisões sobre quais áreas devam ter maior atenção por parte dos órgãos de controle.

Apesar de ser um órgão de qualificação técnica, as decisões são políticas. E se observa uma grande influência dos Poderes legislativo e executivo.

A inclusão dos cidadãos nos processos reservados do TCE pode revelar alguns aspectos que não são abordados apenas pela visão técnica e que não são consideradas nas questões políticas.

Recentes suspeitas de corrupção nos TCE podem colocar em xeque o papel destes órgãos que deveriam trazer muitos benefícios para sociedade. A visibilidade negativa também pode ser um fator que impulse mudanças estruturais que imponham isenção destes órgãos no desempenho de suas atribuições constitucionais.

Um ajuste no planejamento estratégico e na postura institucional podem trazer o cidadão a se relacionar com os órgãos de controle de uma forma muito mais próxima e agregadora. Sendo muito benéfico para todos.

As opiniões e o conhecimento empírico dos cidadãos podem contribuir muito para o Tribunal a exercer sua função de controle com maior acuridade e tornar a auditoria como uma ferramenta de mudanças sociais.

A tecnologia não pode ser ignorada e pode ser uma grande aliada para que a participação seja efetivada, mas é muito importante que uma grande sensibilização

seja feita para que os mecanismos alcancem quem poderia colaborar para melhoria da administração pública.

Existe uma tendência mundial em favorecer o engajamento da sociedade e está sendo provocado por organismos internacionais como Nações Unidas, OCDE, Banco Mundial, INTOSAI, divulgando casos de sucesso e oferecendo estudos técnicos de muita qualidade sobre o tema para encorajar novas iniciativas para fortalecer o papel de cidadania dentro das entidades de fiscalização.

Iniciativas próximas como a do TCE do Paraná, pode-se acreditar que é possível estabelecer esta aliança com os cidadãos catarinenses, considerando a proximidade não só geográfica com o estado vizinho, mas também cultural, educacional e de nível de civilidade.

Também se salienta nem só em países desenvolvidos que existem tais ações, e que países emergentes, como o Brasil, tem ações bastantes admiráveis no engajamento do cidadão para controlar os recursos públicos, que começaram de forma emergencial e hoje são disseminados os resultados em prol dos cidadãos.

O exercício de cidadania não se restringe ao ato de escolher os governantes, mas deve permear as ações diárias. O grau de civilidade de um povo é um fator muito relacionado ao desenvolvimento do seu país. Por isso, iniciativas que estimulem os cidadãos a exercerem a cidadania, questionando e colaborando com o Poder Público, devem ser exaltadas e incentivadas.

Os pontos de participação propostos para as Auditorias Operacionais têm a ideia é atrair os interessados e estimular o exercício de cidadania para garantir que políticas públicas sejam aplicadas em favor da sociedade.

Desta forma sugere-se inserções em todas as etapas técnicas do processo.

Como a fase de planejamento inicia o ciclo de auditoria este seria o primeiro contato com cidadão, e é o mais importante. Neste momento é possível buscar as necessidades de intervenção do Tribunal de Contas na gestão pública seja nos municípios ou em âmbito estadual. Se a participação dos interessados for incentivada desde o estabelecimento do processo o restante deverá ser mais facilmente interativo.

Todo o processo deve ser permeado de participação, mas é no planejamento que o Tribunal deve estabelecer o vínculo de cooperação e sinalizar uma postura de abertura à sociedade.

Na fase de execução considerando as percepções trazidas pelos envolvidos no processo realizado no município de Anita Garibaldi, a consulta aos recebedores do serviço público se mostrou uma forma de atuação inovadora e com muitos benefícios e uma forma de aproximação bastante exitosa.

Se for consolidada a participação nessas duas primeiras etapas, o cidadão já vai considerar as outras etapas independente de ser incluído. Haverá interesse em buscar os relatórios, que já são disponibilizados para o cidadão e o monitoramento pode contar com apoio daqueles que serão os maiores beneficiários na melhor gestão pública;

Se o cidadão estiver integrado desde o início do processo, as chances de envolvimento e acompanhamentos nas demais etapas são bem maiores já que haverá primeiramente informação do trabalho que será desenvolvido e o interesse no tema que foi por ele destacado. Os relatórios que são impressos e disponibilizados vão ser explorados pelos participantes do processo, vai haver interesse de uma parcela bem maior da sociedade em descobrir quais os resultados da auditoria que pode ter o status alterado para uma ferramenta para a mudança social.

Entidades como Observatórios Sociais desenvolvem papéis importantes e o TCE pode se voltar para esse tipo de organizações, fornecendo informações, proporcionando capacitação, para que eles se aproximem do tribunal e auxiliem em ações como planejamento, e no monitoramento das recomendações. Estabelecer esses vínculos pode ser benéfico para ambas as partes.

Ressalta-se que para implantação dos pontos que foram sugeridos para participação, não é necessária nenhuma grande modificação, apenas adaptações nos procedimentos internos adotados pelo Tribunal.

A falta de pessoal encarada como a maior dificuldade para implantação destes mecanismos participativos, pode justamente amenizar o problema e intensificar a fiscalização sem dispor de equipes técnico completas para algumas situações. A exemplo das Filipinas, considerado o caso de auditoria participativa de maior sucesso pelo projeto em Parceria de Governo Aberto “Realçando a Transparência, a Accountability e a Participação dos Cidadãos no Processo de Auditoria Pública” com o apoio da Agência Australiana para o Desenvolvimento

Internacional, que fez da falta de auditores uma premissa para dar poder aos cidadãos atuarem como fiscais da gestão pública.

Mas para que isso ocorra a abertura deste órgão é um imperativo. Não basta produzir informações técnicas sem que seja compreendida por cidadãos interessados a participar. O contato com os cidadãos tende a flexibilizar a visão puramente técnica do auditor que vai conseguir acumular novas experiências e essa bagagem pode ser útil para outros processos que por ventura não tiver essa abertura.

Um fator importante que merece muita atenção, na estruturação deste modelo de auditoria participativa é o tempo de finalização das etapas administrativas internas para dar um retorno breve para os participantes e demais interessados. O tramite do processo deve acontecer de forma mais célere para que as aspirações trazidas pela sociedade sejam amenizadas ou resolvidas tempestivamente.

Outro aspecto que merece ser ampliado é a relação do TCE/SC com as Universidades. Não só em convênios para qualificar os auditores, iniciativa extraordinária, mas também para difundir suas ações para envolver estudantes e estimular o controle social e a participação, como no TCE/PR. Além de estabelecer parcerias para compartilhar o *know-how* sobre a capacitação de gestores, a exemplo do que está sendo realizado pela UDESC, no projeto Residência em gestão municipal. Tornando o Tribunal de Contas um órgão atuante ao lado da sociedade, e assumindo uma posição de parceiro dos cidadãos.

Assim, o Tribunal de Contas deve ser atuar como um indutor na melhoria da gestão pública, e uma reformulação de posicionamento é imprescindível para que isto ocorra. A posição de fiscalizador do auditor deve dar espaço para a postura consultiva, de apoio para todos construírem uma gestão pública com mais qualidade para os cidadãos.

A abertura à sociedade é apenas um passo do longo caminho a ser percorrido para maior efetividade e legitimidade deste órgão de controle.

5.2 RECOMENDAÇÕES

Para futuras pesquisas sobre o tema recomenda-se fazer análise dos benefícios que essas auditorias participativas podem trazer para sociedade, sob ponto de vista do cidadão. E quais mecanismos esses consideram mais importantes no avanço desta integração.

Além disso, considera-se importante após a implementação do modelo fazer comparações com outros que estão em estágios mais avançados para que este seja aperfeiçoado.

REFERÊNCIAS

ABREU, A. C. D.; HELOU, A. R. H. A.; FIALHO, F. A. P. Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do Novo Serviço Público. **Cad. EBAPE.BR**, v. 11, n. 1, Rio de Janeiro, p. 608-620, 2013.

AGATEP, Delia et al. **Citizen participatory audit: leaning guidebook**. Disponível em: <http://www.ansa-eap.net/assets/1053/01_Introduction_CPA_Learning_Guidebook.pdf>. Acesso em: 01 abri. 2017.

ALBUQUERQUE, F. F. T. A auditoria Operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União. 153 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

ARAÚJO, I. P. S. **Introdução à auditoria operacional**. FGV Editora, 2001.

AVRITZER, L. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2012b. (Texto para Discussão, n. 1).

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

_____, L. Democratization and changes in the pattern of association in Brazil. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 42, n. 3, p. 59-76, 2000.

_____, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 2009.

_____, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 8, p. 383-398, 2012a.

_____, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez, 2010. 7-12 p.

_____, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____. [org.]. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009, p. 27-54. (Coleção Democracia Participativa).

_____, L.; SOUZA, C. H. L. (Org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília, DF: Ipea, 2013.

BARRETO, Waléria da Cruz Sá. O fortalecimento do Tribunal de Contas e a busca de um novo sistema de combate à corrupção. **Revista Controle (Online)**, v. 10, n. 1, p. 243-256, 2016.

BOSCO. Maria Goreti. audiência pública como direito de participação. **Revista Jurídica UNIGRAN**. Dourados, MS, v. 4, n. 8, 2002.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **PNAD 2015 - Acesso à Internet e à Televisão e Posse de Telefone Móvel Celular para Uso Pessoal**. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=sc&tema=pnad_internet_celular_2015>. Acesso em: 05 dez. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. **Metas do Plano Nacional de Educação (PNE):** relatório final do grupo de trabalho Atricon-IRB. Instituto Ronaldo Barbosa – Cuiabá, 2016.

CARVALHO FILHO, J. S. Processo Administrativo Federal (Comentários à Lei nº 9.784 de 29/1/1999), Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

CHAVES, F. E. C. controle externo da gestão pública. Rio de Janeiro: **Impetus**, 2007.

CUNHA, S. S. O controle social e seus instrumentos. **Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia**, 2003.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: **Cengage Learning**, 2012.

ELIAS., G. T. **O controle da publicidade e a publicidade do controle:** Proposta de aprimoramento do Estado democrático por meio da contribuição dos Tribunais de Contas para a realização do debate público sobre a gestão pública. 2014. 267 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

FERRARI, R. M. M. N. Controle social das instituições democráticas. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 14, n. 73, maio/jun. 2012. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/50032>>. Acesso em: 10/02/2017.

_____. Controle social das instituições democráticas. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 14, n. 73, maio/jun. 2012. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/50032>>. Acesso em: 10/02/2017.

FERREIRA JUNIOR, A. M. **O bom controle público e as cortes de contas como tribunais de boa governança**. 2015. 257 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. *Revista contabilidade e controladoria*, v. 6, n. 1, 2014.

FONSECA, G. N. A Gestão Democrática dos Municípios. In: **Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal**. Ano II, nº 20. mar. 2003 p. 720

GIL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6. ed. São Paulo: **Atlas**, 2008.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n.3, p. 20-29, 1995.

GROUP, World Bank. **E-guide on Engaging Citizens in The Audit Process**. 2015. Disponível em: <<http://www.e-participatoryaudit.org/index.html>>. Acesso em: 08 fev. 2017.

HERRLE, P. et al. The New Urban Agenda: The role of partnerships between organised civil society and governments in fostering a sustainable future for all in cities: Cities **Alliance: Cities without Slums**. 2016.

INTOSAI CAPACITY BUILDING COMMITTEE et al. How to increase the use and impact of audit reports: A guide for Supreme Audit Institutions. 2010.

_____, **International Organization of Supreme Audit Institutions. Implementation Guidelines for Performance Auditing** (ISSAI 3000). Viena: Intosai, 2004. Disponível em: www.issai.org. Acesso em: 30 de janeiro de 2017

_____. **International Organization of Supreme Audit Institutions. Implementation Guidelines for Performance Auditing**. Disponível em: <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/eng_publications/Compendium_UNPAN92198.pdf> Acesso em: 30 de janeiro de 2017

MARÇAL FILHO, J. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, H. H. T. S. Metodologia qualitativa de pesquisa. In: **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 30, n. 2, 2004. p. 289-300.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**, 16. ed., São Paulo: RT, 2012.

MEDEIROS, A. M. **Democracia Participativa**. 2014. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

MONTERO, A. G. Understanding citizen engagement with Supreme Audit Institutions: **Evidence from Costa Rica**, Korea and the Philippines.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*, v.48, n.3, jul./set. 2003, p. 15-78.

_____. Diogo Figueiredo. **Direito a participação política**. Rio de Janeiro: Renovar. 1992.

Miguel, L. F. (2005). Impasses da Accountability: Dilemas e Alternativas da Representação Política. *Revista de Sociologia e Política*, (25), 25-38.

NATIONS, Division For Public Administration And Development Management Department Of Economic And Social Affairs United. **Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions**. New York: Printed At The United Nations,, 2013. 69 p.

PLATFORM, **Effective Institutions**. Supreme Audit Institutions and Stakeholder Engagement Practices: A Stocktaking Report.” h ttp. iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2014/09/Stock-take-report-on-SAIs-and-citizen-engagement2.pdf, 2014.

POLLITT, C. et al. **Desempenho ou legalidade?** Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Tradução de Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

RAMKUMAR, V. Expanding collaboration between SAIs and Civil Society. **International Journal of Government Auditing**, v. 34, n. 2, p. 15, 2007.

REED, Q. Maximising the efficiency and impact of Supreme Audit Institutions through engagement with other stakeholders. **U4 Issue**, v. 2013, n. 9, 2013.

REZENDE, F. N. **Tribunal de contas na constituição de 1988: controle social e accountability.** 2013. 185 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2013.

RICHARDSON, R. J. Pesquisa Social: Métodos e técnicas. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2007.

ROCHA, A. C. A função da Auditoria Operacional na avaliação e controle de entidades governamentais. **Revista do Tribunal de Contas da União - TCU**, Brasília, v. 21, n. 44, p.67-79, abr./jun. 1990.

_____; SPANIOL, E. L., SCHOMMER, P.C.; SOUSA, A. D. Coprodução do controle como bem público essencial à accountability. **XXXVI Encontro da ANPAD - EnANPAD**, 2012, Rio de Janeiro. Anais... XXXVI EnANPAD.

_____; QUINTIERE, M. de M. R. **Auditoria Governamental: Uma abordagem metodológica da Auditoria de Gestão.** Curitiba: Juruá, 2008.

RODRIGUES, F. L. L.; JUCÁ, R. L. C. **Município: espaço público ideal para a concretização da democracia participativa.** 2005.

SANTA CATARINA (Estado). **Resolução Nº Tc-122/2015.** Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLUÇÃO N 122-2015 CONSOLIDADA.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLUÇÃO_N_122-2015_CONSOLIDADA.pdf)>. Acesso em: 08 fev. 2017.

SANTA CATARINA. Lei complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/portaria_n_tc_525-2001_consolidada.pdf . Acesso em: abril/2016.

_____. **Portaria N. Tc-626/2015.** Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA N. TC 0626-2015 CONSOLIDADA.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA_N_TC_0626-2015_CONSOLIDADA.pdf)>. Acesso em: 19 mar. 2016.

_____. **Resolução N. Tc-79/2013.** Florianópolis, SC, 06 maio 2016. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/resolucao_n_79-2013_consolidada.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2017.

_____. **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.** Lei Orgânica/Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. 2. ed. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2003

SELL, C. E. **Introdução à sociologia política:** política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SILVA, De P. JURÍDICO, Vocabulário. 7ª edição. Rio de Janeiro, Forense, 1982.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias**, v. 14, n. 30, 2012.

SMITH, G. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. Cambridge University Press, 2009.

SOUZA, S. A. O que é um tribunal de contas? Estudo sob a perspectiva popular, Em Curitiba (PR). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 21, n. 70, set./dez. 2016

TCE/SC, Tribunal de Contas de Santa Catarina. Atribuições. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/instituicao/atribuicoes>> acesso em 03 abr. 2016.

_____, Tribunal de Contas de Santa Catarina. Composição. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/instituicao/composicao>> acesso em 03 abr. 2016.

_____, Tribunal de Contas de Santa Catarina. História. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/instituicao/historia>> acesso em 03 abr. 2016.

_____, Tribunal de Contas de Santa Catarina. Resolução nº90/2014. Disponível em:

<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%2090-2014%20CONSOLIDADA.pdf> acesso em 01 abr. 2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Instituição. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/>> Acesso em: 08 fev. 2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Planejamento Estratégico 2013-2016. Disponível:

em:<http://www.tce.sc.gov.br/web/instituicao/planejamento/plano-estrategico-2013-2016> Acesso em: Acesso em: 08 abr. 2016.

TOCATINS. INSTITUTO RUI BARBOSA. **NORMAS DE A AS DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL: NAGs Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro**. Palmas: Instituto Rui Barbosa, 2011. 88 p. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Normas de Auditoria Governamental-NAGs - miolo.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Normas%20de%20Auditoria%20Governamental-NAGs%20-%20miolo.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Manual de Auditoria Operacional. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/tecnicas_anop/Manual%20ANOP_Web.pdf>. Acesso em: 13 fev 2017.

_____. Manual de Eventos. Brasília: TCU, 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/aceri/eventos/manual_eventos>. Acesso em: 13 fev 2017.

_____. Manual de auditoria de natureza operacional. Brasília: 2000.

_____. Manual de Auditoria Operacional. Brasília: TCU - Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>>. Acesso em: jan a mai/17

APÊNDICES

Apêndice 1 – Questionário de Avaliação.

Órgão/Entidade: Prefeitura de Anita Garibaldi

Objetivo da Auditoria: Avaliar a Gestão da Educação Municipal

Com o objetivo de aprimorar o modelo participativo de Auditoria Operacional de Anita Garibaldi, que teve como objetivo verificar a regularidade das despesas selecionadas na educação, bem como efetuar um diagnóstico que venha subsidiar a administração com informações, visando, principalmente, o atingimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação 2014/2024.

Por favor, marque até que ponto você concorda ou discorda com cada uma das frases a seguir.

	Discordo totalmente	Discordo mais do que concordo	Concordo mais do que discordo	Concordo totalmente
I – PLANEJAMENTO				
A matriz de planejamento inicial contemplou elementos que foram considerados importantes pelos cidadãos ouvidos na audiência pública que foi realizada posteriormente.				
Se houvesse uma audiência pública anterior a execução da auditoria, o encaminhamento dado a esta auditoria seria semelhante ao que aconteceu				
Alguma forma de consulta aos cidadãos anterior a realização da auditoria seria válida para atendimento das demandas da sociedade local na condução da auditoria				
II – PROCESSO DE CONDUÇÃO DA FISCALIZAÇÃO				
Em comparação com as demais auditorias, percebeu-se maior apoio de outras áreas do tribunal sobre a forma de condução dos trabalhos				
Houve apoio dos dirigentes da entidade fiscalizada, e estes foram informados sobre a participação dos cidadãos no início da auditoria.				
A sensibilização dos dirigentes e dos cidadãos foi um fator importante para o número de pessoas presentes na audiência pública.				

O formato (horizontalidade) e o local (instituição de ensino no município) da Audiência foram fatores determinantes para o número de pessoas presentes na audiência pública				
A sinergia das equipes de auditoria com a equipe do gabinete do relator foi um fator importante para realização desta Audiência Pública.				
A audiência pública trouxe elementos importantes para a auditoria.				
Esta aproximação do TCE/SC da sociedade foi importante para que esta conheça o trabalho desenvolvido pelo órgão				
A participação foi um fator positivo para esta auditoria				
III – ACHADOS IDENTIFICADOS PELA FISCALIZAÇÃO				
Os achados preliminares identificados da Auditoria foram confirmados após a realização da Audiência Pública.				
As considerações feitas pelos cidadãos contribuíram para efetuar um diagnóstico que venha subsidiar a administração com informações				
O relatório final contemplou elementos levantados pelos cidadãos				
As recomendações desta Auditoria estavam condizentes com os desejos demonstrados pelos cidadãos que participaram				
Após o encerramento desta auditoria é necessário a realização de reunião/exposição dos resultados para os cidadãos interessados				

Por favor, marque até que ponto você está satisfeito ou insatisfeito com os resultados desta Auditoria:

_____ Muito insatisfeito.

_____ Insatisfeito.

_____ Satisfeito.

_____ Muito satisfeito.

Nome: _____ Telefone: () _____

E-mail: _____

Data: _____ / _____ / _____

Apêndice 2 – Roteiro de Entrevistas

Fase 1: Planejamento
- Qual o objetivo da equipe no planejamento da auditoria?
- Existe algum tipo de interação com os destinatários desta auditoria?
- Seria válido ouvir os interessados para ter um direcionamento dos objetivos da auditoria? Como?
Fase 2: Execução
- Qual a postura do auditor adotada durante a execução da auditoria operacional? (Aberta ou técnica)
- Existe alguma interação com os cidadãos envolvidos e destinatários da Auditoria?
- Os gestores e funcionários públicos que fornecem as informações aos auditores, na sua opinião, trazem as principais demandas da sociedade?
- O auditor consegue se colocar no lugar do cidadão e observar o ponto de vista do cidadão, necessidades e dificuldades? Em todas as situações?
- É válido chamar o cidadão para dar suas contribuições para a auditoria? Como?
- Na sua opinião, a visão do cidadão traria contribuições para o produto da auditoria (relatório)?
- Sendo o cidadão o maior destinatário e interessado nas auditorias operacionais do TCE porque não há abertura para que este seja ouvido. Qual a maior dificuldade?
Fase 3 - Monitoramento
-Considera adequada a forma com que o monitoramento é feito?
- A Auditoria dá algum retorno para a sociedade?
- Como os cidadãos percebem a auditoria realizada?
- Há um retorno específico para os cidadãos envolvidos?
- Na sua opinião, esse retorno seria importante para o cidadão conhecer e apoiar o trabalho realizado pelo TCE?
Você considera possível estabelecer mecanismos de participação do cidadão nos processos do TCE?