

## A AUDITORIA OPERACIONAL COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DA EFETIVIDADE CONSTITUCIONAL

\* João Augusto Bandeira de Mello: Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Tiradentes - UNIT/SE.

*"O importante é que a faca o seu ardor não perca e tampouco a corrompa o cabo de madeira".* Este é um excerto do magnífico poema *"Uma Faca só Lâmina"* de João Cabral de Melo Neto, que, em linhas inspiradas, descreve a angústia humana frente a uma ausência, um desejo, uma aspiração, um sonho; como também a descreve a serventia da idéia fixa (representada na metáfora faca só lâmina) para concretização desse sonho.

Tudo bem, mas o leitor atento deve estar se perguntando: o que este poema tem relação com o tema ora proposto? Tentaremos demonstrar o liame. Vejamos.

Cabral fala de ausência, que se interpreta como sonho, desejo, aspiração; e, nesse contexto pode-se asseverar que a Carta de 1988 concretizou um sonho do povo brasileiro.

Ora, após vinte anos de ditadura, a Carta de 1988 veio suprir a ausência de liberdade. Liberdade de expressão, liberdade de pensamento, liberdade para expressar o seu pensamento em termos de voto: vide o intenso movimento em prol das eleições diretas para presidência da República (DIRETAS-JÁ), direito olvidado nas eleições de 1984, porém garantido constitucionalmente para a eleição de 1989.

Ansiava também o povo por conquistas sociais, garantidas e qualificadas constitucionalmente. Nesse ponto, a Carta de 1988 foi peremptória, vide o que diz o art.196: *"A saúde é direito de todos e dever do Estado (...)"*; ou o art.205: *"A educação, direito de todos e dever do Estado e da família(...)"*; ou ainda o art.144: *"A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (...)"*.

E será que esses anseios, desejos, ausências e aspirações, humanos e brasileiros foram concretizados? No que tange à liberdade, cremos que sim, pois, apesar de todos os problemas vividos na República Brasileira, entendemos que o direito à opinião, à autodeterminação do indivíduo, à sua liberdade e privacidade, têm sido respeitados. É certo que pontua-se, às vezes, casos de abuso de poder, de quebras de sigilo indevidas, ou atentado a direitos humanos; porém, tais casos têm sido revelados como fruto de atuação criminosa, ilícita e graças à vigilância da própria sociedade, dos órgãos de controle e de investigação, tais condutas perniciosas têm sido combatidas.

Por outro lado, quanto às conquistas sociais, pode-se dizer que o brilho da Constituição tem sido ofuscado (e, em alguns casos, e até mesmo apagado), por uma carência inequívoca e insistente de direitos sociais vinculados a prestações estatais. E não é necessário ir muito longe para provar esta assertiva.

Ora, quanto à saúde, basta uma breve visita ao sítio [www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br), que traz os números relativos às enfermidades de notificação compulsória, para verificar que doenças nitidamente vinculadas ao baixo desenvolvimento humano, ainda não foram erradicadas do cotidiano do brasileiro. Entidades mórbidas relacionadas a vetores animais, que sobrevivem e se proliferam devida à carência de políticas públicas e equipamentos urbanos, infelizmente ainda afligem muitos brasileiros. Chagas (barbeiro); leptospirose (rato); dengue (*aedes egypti*) estão cruelmente inseridas na realidade nacional.

Quanto à educação, basta verificar as avaliações feitas pelo Ministério respectivo, que traduzem em números, o que se sabe por experiência: a escola pública não oferece as condições necessárias para que o seu estudante possa disputar de igual para igual o mercado de trabalho com aqueles oriundos da escola particular. Números como os do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) revelam: os alunos de escolas particulares têm obtido em tal exame, médias até 50% maiores (prova objetiva) do que os das escolas públicas.

Ou ainda a avaliação do IDEB, (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que avalia as escolas dos sistema público) que demonstrou como média nacional o patamar de 4,2, quando a expectativa de uma educação de qualidade necessitaria de um patamar 6,0; número relacionado à educação nos países desenvolvidos, e apenas esperado no Brasil para 2021.

Quanto à segurança pública, não se necessita de estatísticas, basta o noticiário: crimes bárbaros dia após dia, a ponto de uma severa inquietação da sociedade organizada. Passeatas e movimentos pela paz nas ruas, demonstram a angústia de uma sociedade com medo. Um cenário muito longe da garantia que deveria ser repassada pelo art.144 da Lei Magna...

Nesse diapasão, vê-se claramente: há normação, a norma foi editada e está vigente. O que há é carência de interpretação e aplicação das normas existentes.

Mas o que pode ser feito, então? Ora, a própria Carta Magna prevê mecanismos de defesa (tem sua faca), ao dispor que o Estado possuirá órgãos controladores, como os Tribunais de Contas, a quem cabe a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos atos do Poder Público, avaliando os gestores e seus atos, sob o prisma da legalidade, legitimidade e economicidade.

E havendo mecanismo de defesa, este necessita ser enérgico, contundente e oportuno (tal qual a faca de Cabral); e, nesse prisma, desponta como um dos mecanismos mais contundentes, a fiscalização ou auditoria de cunho operacional, que, como se vê no título, é uma das protagonistas deste artigo. E o que seria tal auditoria operacional?

É a auditoria de gestão, que tem foco não na despesa em si, mas no funcionamento da máquina estatal. Ou, conforme bem leciona o Manual de Auditoria do TCE/RS, é aquela que *"acompanha e avalia a ação governamental, compreendendo a implementação de programas, a execução de projetos e atividades, a gestão de sistemas e a administração de órgãos e entidades, tendo em vista a utilização econômica de recursos públicos, a eficiente*

*geração de bens e serviços, o cumprimento das metas programadas, e o efetivo resultado das metas programadas".*

Ou seja, se numa auditoria convencional, é averiguado se todos os dispêndios obedeceram o rito previsto nas normas administrativo-financeiras; na auditoria operacional, é verificado se o dispêndio está inserido numa moldura maior de correta atuação governamental; se está de acordo com os cânones da eficiência e da economicidade; se está afinado com as metas e programações vinculados a uma determinada política pública; e se esta política pública está alcançando os resultados desejados.

Tudo isto porque não cabe apenas aos Tribunais de Contas evitar desvios de recursos; cabe às Cortes de Contas cuidar para que não haja desvio de prioridades; como também negligência administrativa; ou ainda desvio de efetividade.

Para tanto, citando apenas o caso da saúde, não basta avaliar se as compras de medicamentos foram corretamente licitadas. É importante adentrar dentro do cunho operacional e perguntar: os medicamentos adquiridos são suficientes em termos de número de pacientes e em termos de enfermidades a serem tratadas? O quadro de pessoal de médicos é suficiente para a demanda do hospital? Qual o índice de mortalidade? Qual o índice de infecções? Estão de acordo com os números preconizados pela Organização Mundial de Saúde?

É um mundo de perguntas e respostas, um desafio tremendo; e nesse prisma, recebemos com imensa alegria notícias como as de que, recentemente em Curitiba, foi realizado Encontro Técnico envolvendo representantes de Cortes de Contas de todo o Brasil (inclusive do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe), abordando exatamente o tema da Auditoria Operacional, e uma operação piloto na área da educação básica, para avaliação da sistemática de formação de professores.

É uma semente relevante, que certamente frutificará, e obrigatoriamente alcançará outros níveis, pois não basta o treinamento: é necessária a implementação de uma verdadeira cultura de auditoria operacional, uma verdadeira idéia fixa (olha aí a faca Cabralina novamente) de avaliação das ações governamentais, para que se possa fazer a crítica de cada



uma das políticas públicas, a verificação de sua necessidade e avaliação dos seus resultados.

Assim, com a auditoria operacional, os Tribunais de Contas dispõem de um relevante instrumento para defesa da efetividade de nossa Lei Magna, defesa necessária para que o sonho nela contido não desvaneça, o seu brilho não se perca, nem seja possível enterrá-la em um paletó de madeira...

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.  
This page will not be added after purchasing Win2PDF.