

A AUDITORIA OPERACIONAL COMO INSTRUMENTO DO CONTROLE DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA PELO TRIBUNAL DE CONTAS

THE OPERATIONAL AUDIT AS EFFICIENCY OF CONTROL INSTRUMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION BY THE BRAZILIAN COURT OF AUDITORS

Valéria Rocha Lacerda Gruenfeld¹

Resumo

Este artigo objetiva contribuir para o debate sobre a necessidade de controlar a eficiência da Administração Pública e esclarecer à sociedade que este controle pode ser exercido por meio das auditorias operacionais realizadas pelos Tribunais de Contas. Para tanto, foi utilizada como referência a auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no Hospital Infantil Joana de Gusmão, localizado em Florianópolis, Santa Catarina entre os anos de 2011 e 2012, onde foi constatada a realização de diversos atos de gestão contrários ao princípio da eficiência e que a auditoria operacional realizada no Hospital contribuiu para direcionar os gestores para o caminho da prestação de serviços públicos eficientes que atendam às necessidades das crianças e adolescentes usuários daquela Unidade Hospitalar.

Palavras-chave: Princípio da Eficiência. Controle externo. Auditoria Operacional. Tribunal de Contas. Hospital Infantil Joana de Gusmão.

Abstract

¹ Auditora Fiscal de Controle Externo junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Bacharel em Direito pela Universidade Paulista - UNIP. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. E-mail: valeriarlg@gmail.com

This article aims to contribute to the debate on the need to control the efficiency of public administration and explain to society that this control can be exercised through operational audits carried out by Court of Auditors.

Therefore, it was using as reference the operational audit by the State of Santa Catarina Court of Auditors at the Children's Hospital Joana de Gusmão, located in Florianópolis, Santa Catarina between the years 2011 and 2012, where the implementation of various management actions was found contrary to the principle of efficiency and operational audit at the Hospital contributed to direct managers to the way the provision of efficient public services that meet the needs of children and adolescents that users Hospital Unit.

Key-words: *Efficiency Principle. External control. Operational Audit. Court of Auditors. Children's Hospital Joana de Gusmão.*

INTRODUÇÃO

O Princípio da Eficiência, introduzido expressamente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, vem ao longo dos anos adquirindo cada vez maior relevância no mundo contemporâneo.

A evolução da humanidade fez surgir a necessidade de que a Administração Pública fosse gerenciada com probidade e honradez, fazendo com que os atos públicos se direcionassem à satisfação do bem comum e não aos interesses próprios dos titulares do Poder Público.

Para que a necessidade de uma Administração Pública eficiente seja atendida, é imprescindível que os seus atos estejam sujeitos a controles, pois, infelizmente, como noticiado sistematicamente pela mídia, citam-se como exemplo as atuais denúncias acerca da Corrupção na Petrobrás, nem todos os que possuem a atribuição de zelar pelo interesse público agem objetivando atingir o bem da coletividade.

Dessa forma, este estudo visa contribuir para o debate sobre a necessidade de controlar a eficiência da Administração Pública e esclarecer à sociedade como funciona o controle da eficiência pelo Tribunal de Contas sobre o atual modelo da administração pública brasileira, modelo este fundado na eficiência e excelência na prestação dos serviços públicos.

Como será visto, esse controle se dá fundamentalmente por meio das

auditorias operacionais, as quais visam avaliar a eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, assim como da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados².

Para tanto, será feita uma breve revisão bibliográfica sobre o Princípio da Eficiência, bem como será exposto como funcionam as auditorias operacionais com a apresentação de um caso prático que envolveu fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no Hospital Infantil Joana de Gusmão, localizado em Florianópolis, hospital referência na categoria e a maior unidade de saúde direcionada ao atendimento do público infanto-juvenil de 0 a 15 anos no Estado Catarinense.

Por fim, será feita uma reflexão sobre a importância das auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas, no atual contexto administrativo brasileiro.

1 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Preliminarmente, antes de entrar especificamente no conceito do Princípio da Eficiência, oportuno esclarecer o que se entende por princípio, o que será feito de acordo com a concepção de Ávila, segundo o qual os princípios propõem um fim a ser alcançado, ao contrário das regras que se limitam a descrever uma conduta.

Nesse sentido, Ávila assevera que:

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção³.

Assim, diferente de Ronald Dworkin e Robert Alexy, os quais diferenciam as espécies normativas (regras e princípios), com base no modo de aplicação (se ponderação ou subsunção^{4 5 6}) e no modo de solução de antinomias (decretação de

² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional/Tribunal de Contas da União**. -- 3.ed. -- Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

³ ÁVILA. Humberto. **Teoria dos Princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 85

⁴ DWORKIN. Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 42

⁵ ALEXY. Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 92

invalidade de uma das regras^{7 8 9}), Ávila adota critérios de dissociação que levam em consideração a natureza do comportamento prescrito, a natureza da justificação exigida e a medida de contribuição para a decisão.

Os critérios utilizados por Ávila foram adotados, pois, sem aprofundar sobre o tema, por fugir ao objetivo deste estudo¹⁰, não apenas os princípios podem ser objeto de ponderação¹¹, bem como nem sempre o conflito entre regras se resolve “com a decretação de invalidade de uma delas”.¹²

Segundo Ávila, para que seja compreendido o conteúdo de um princípio, é necessário investigar os fins a que se destina, bem como o estado ideal das coisas por ele visado¹³ e é o que será feito analisando o Princípio da Eficiência segundo a doutrina brasileira.

De início, convém registrar que, como constatou Modesto¹⁴, a inserção do Princípio da Eficiência, no *caput* do art. 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, causou repercussões contraditoras na literatura jurídica e administrativa à época.

Segundo o autor, existiu um entendimento pelo qual a introdução do Princípio da Eficiência no texto constitucional faria com que houvesse maior preocupação com os resultados da Administração Pública do que com os meios, bem como, de outro

⁶ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, p. 93

⁷ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. p. 39

⁸ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 92

⁹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, p. 95

¹⁰ A análise crítica dos critérios utilizados por Dworkin e Alexy está disponível em ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, p. 43/70

¹¹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, p. 95

¹² ÁVILA Humberto. **Teoria dos Princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, p. 95

¹³ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, p. 98/99

¹⁴ MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência**. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 51, n. 2, p. 107-121, abr./jun. 2000. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=51586>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

lado, que a referência expressa ao referido Princípio pela Constituição Federal pudesse contribuir para um abalo nas estruturas constitucionais, proporcionando o rompimento do Estado de Direito, senão, veja-se:

A literatura jurídica e administrativa mais recente¹⁵, no entanto, tem sobrecarregado o princípio da eficiência de expectativas e anátemas, atribuindo-lhe aptidões revolucionárias, muitas delas incompatíveis com os demais princípios indicados, como se a introdução desse signo na cabeça do art. 37 da Constituição Federal modificasse intensamente o núcleo do regime jurídico administrativo. Para alguns, entusiastas da "novidade" do princípio, este marca um novo momento da administração pública, caracterizado pela ruptura com o modelo de "organização auto-referida", pois permitiria que a administração pública cuidasse menos dos meios e processos e mais dos resultados externos do seu labor. Para outros, a consagração do princípio da eficiência significa uma vitória da ideologia neoliberal, traduzindo um perigoso retrocesso na ordem constitucional inaugurada em 1988, capaz de provocar um grave abalo de suas estruturas e contribuir para o rompimento do Estado de Direito. [...].

Todavia, dezesseis anos após a introdução expressa do Princípio da Eficiência na Constituição Federal, entende-se que essa discussão vem perdendo força, seja porque mesmo antes da Emenda Constitucional nº 19/98 o Princípio já era de fato presente na Administração Pública, seja pela constatação empírica que não houve qualquer retrocesso na ordem constitucional brasileira por conta da mencionada inserção.

Nesse sentido, Modesto¹⁶ afirma que:

[...] Exageros à parte, com pleno respeito aos que pensam em contrário, entendo que essas duas leituras da Lei Maior esquecem o essencial. Nunca houve autorização constitucional para uma administração pública ineficiente. A boa gestão da coisa pública é obrigação inerente a qualquer exercício da função administrativa e deve ser buscada nos limites estabelecidos pela lei. A função administrativa é sempre atividade finalista, exercida em nome e em favor de terceiros, razão pela qual exige legalidade, impessoalidade, moralidade, responsabilidade, publicidade e eficiência dos seus exercentes. O exercício regular da função administrativa, numa democracia representativa, repele não apenas o capricho e o arbítrio, mas também a negligência e a ineficiência, pois ambos violam os interesses tutelados na lei. A atividade de administração, doutrina há décadas Gianinni, obriga a prossecução da "miglor cura degli interessi alieni" (apud Paulo Modesto. Função Administrativa, in Revista do Serviço Público, nº 2/3, vol. 119, 1995, p. 110; Revista Trimestral de Direito Público (RTDP) nº 2, pp. 211-224, 1993).

Feito esse esclarecimento, o primeiro conceito a ser colacionado é o de

¹⁵ Ressalta-se que o artigo de Modesto foi publicado no ano de 2000.

¹⁶ MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência.**

Medauar¹⁷, para quem o Princípio da Eficiência, além de nortear toda a atuação da Administração Pública, deve impor a ela o dever de agir de modo rápido e preciso, visando a satisfação das necessidades da população.

No mesmo sentido, Di Pietro¹⁸ destaca que do Princípio da Eficiência deve resultar o melhor desempenho possível, tanto do agente público ao desempenhar suas funções quanto no “modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública”¹⁹, ambos “com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”²⁰.

Bandeira de Mello²¹, após advertir que o Princípio da Eficiência não pode ser concebido sem o respeito ao Princípio da Legalidade²², aduz que:

[...] O fato é que o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”. Este último significa, como resulta das lições de Guido Falzone, em desenvolver a atividade administrativa ‘do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto’.

Avançando um pouco mais sobre os conceitos colacionados acima, Furtado²³ relaciona o Princípio da Eficiência à economicidade, nos seguintes termos:

A eficiência, que foi elevada pela Constituição Federal à categoria de princípio geral da Administração Pública, é um dos aspectos da economicidade. Esta, além da eficiência, compreende a eficácia e a efetividade. Temos, portanto, que economicidade é gênero do qual a eficiência, a eficácia e efetividade são suas manifestações. Acerca da economicidade, a Constituição Federal dela trata no seu art. 70 quando dispõe que a fiscalização a ser exercida pelo Congresso Nacional compreende a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receita.

¹⁷ MEDAUAR. Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2012. p. 141/142

¹⁸ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.p. 75

¹⁹ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. p. 75

²⁰ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. p. 75

²¹ BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros. 2011. p. 122

²² Ressalva esta também feita por MEDAUAR. Odete. **Direito Administrativo Moderno**. p. 142.

²³ FURTADO. Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 2ª ed. rev. ampl. Belo Horizonte:Fórum, 2010 p. 115

A eficiência requer do responsável pela aplicação dos recursos públicos o exame da relação custo/benefício da sua atuação. O primeiro aspecto a ser considerado em termos de eficiência é a necessidade de planejamento, de definição das necessidades e a indicação das melhores soluções para o atendimento dessa necessidade pública.

Na mesma linha, segue o conceito do Princípio da Eficiência trazido por Justen Filho²⁴, segundo o qual:

A eficiência consiste em considerar a atividade administrativa sob o prisma econômico e político. Como os recursos públicos são escassos, é imperioso que sua utilização produza os melhores resultados econômicos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo. Há dever de eficiência gerencial que recai sobre o agente público.

Entretanto, segundo Modesto,²⁵ o Princípio da Eficiência não se reduz somente à economicidade, pois possui duas dimensões, uma da “racionalidade e otimização dos meios” e outra da “satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa”.

Explica o autor:

Na primeira dimensão do princípio da eficiência, insere-se a exigência de economicidade, igualmente positivada entre nós, sendo o desperdício a idéia oposta imediata. Trata-se aqui da eficiência como qualidade da ação administrativa que maximiza recursos na obtenção de resultados previstos. Na segunda dimensão, cuida-se da eficiência como qualidade da ação administrativa que obtém resultados satisfatórios ou excelentes, constituindo a obtenção de resultados inúteis ou insatisfatórios uma das formas de contravenção mais comuns ao princípio.

Por fim, conclui Modesto que:

Diante do que vem de ser dito, pode-se definir o princípio da eficiência como a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público.

No mesmo sentido, discorrendo sobre a Reforma Gerencial do Estado ocorrida em 1995, a qual culminou, dentre outras alterações, com a introdução do Princípio da Eficiência no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, Bresser-Pereira²⁶

²⁴ JUSTEN FILHO. Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012 p. 447

²⁵ MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência**.

²⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma Gerencial do Estado de 1995**. Revista de

afirma que:

Além de ter como objetivo direto tornar o aparelho do Estado mais eficiente, a Reforma Gerencial de 1995 está voltada para uma maior afirmação da cidadania. Através dela busca-se defender os direitos republicanos, ou seja, o direito que cada cidadão possui de que o patrimônio público seja utilizado de forma pública. **Busca-se ter um Estado ao mesmo tempo mais forte, mais capaz de fazer valer a lei, e mais democrático, melhor controlado pela sociedade. Através da adoção de formas modernas de gestão será possível atender de forma democrática e eficiente as demandas da sociedade. É uma reforma que, ao fazer um uso melhor e mais eficiente dos recursos limitados disponíveis, contribuirá para o desenvolvimento do país e tornará viável uma garantia mais efetiva dos direitos sociais por parte do Estado.**

[...]

Por outro lado, a maior eficiência e o aprofundamento da democracia que a Reforma Gerencial de 1995 prevê, **adota um critério prático de êxito: saber se com os mesmos recursos os cidadãos estão sendo melhor atendidos pelo Estado e pelos serviços que este financia.** (grifou-se)

Expostos os conceitos doutrinários sobre o tema, a seguir será analisado como a eficiência pode ser controlada pelo Tribunal de Contas por meio das auditorias operacionais.

2 AS AUDITORIAS OPERACIONAIS

De acordo com os conceitos doutrinários acima colacionados, o Princípio da Eficiência requer, em suma, que a Administração Pública pratique seus atos de maneira rápida, organizada, adequada, idônea e econômica tendo por objetivo a satisfação do interesse público.

Todavia, constata-se o cometimento diário de abusos administrativos tais como pagamento de salários e gratificações para servidores que não cumprem jornada de trabalho, nomeação de pessoas em cargos comissionados que não comparecem ao local de trabalho, ineficiência no sistema prisional, execução de serviços públicos nas áreas da educação e da saúde desprovida de qualidade, dentre tantos outros como os mencionados por Modesto²⁷ na seguinte passagem:

[...] A exploração do seu conteúdo [do princípio da eficiência] pode ser útil também para que certos abusos administrativos fiquem mais bem evidenciados e possam ser banidos da vida brasileira. Exemplos não faltam:

Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 4, n. 34, p.7-26, jul. 2000.

²⁷ Modesto, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência.**

compras de remédios específicos em excesso, com subsequente vencimento do prazo de validade; construções iniciadas ao lado de obras inacabadas de mesma finalidade; compras superfaturadas; construções nababescas; subsídios injustificáveis a setores econômicos específicos, sem contrapartidas sociais; compras de produtos tecnologicamente defasados. Os exemplos poderiam ser multiplicados até a exaustão.

E como impedir que abusos administrativos sejam cometidos?

Para coibir os abusos, é imperativo que a Administração Pública seja controlada, pois a ausência de controle facilita a ação do Administrador Público para agir de acordo com os seus próprios interesses adotando condutas contrárias ao bem da coletividade.

O controle ideal em uma Administração Pública Gerencial, como estabelecido pela Reforma do Estado ocorrida em 1995, conforme ressaltado por Bresser-Pereira²⁸, é a auditoria de resultado, que envolve o auditado e o torna responsável pelos resultados perante a sociedade como um todo, conforme segue:

Já sob o ângulo da gestão, a grande mudança trazida pela reforma gerencial foi em relação às formas de *responsabilização* (*accountability*) ou de controle. O primeiro trabalho em que discuti o tema de maneira sistemática foi "A reforma do Estado nos anos 1990: lógica e mecanismos de controle" (1997), no qual apresentei um amplo "leque de formas de controle" e identifiquei quais eram próprios de uma Administração Pública gerencial. A partir dali, passei a distinguir a forma burocrática da forma gerencial pelos mecanismos de controle ou de responsabilização que usam. **Como resume o QUADRO 3, enquanto a alta burocracia pública está baseada no controle por supervisão direta, em regulamentos precisos, e na auditoria de procedimentos, a gerencial baseia-se na responsabilização por resultados, na competição administrada por excelência, na responsabilização social e na auditoria de resultados. Não se tratam de mudanças radicais, porque as antigas formas não são abandonadas, apenas perdem importância relativa, mas a mudança da idéia de controle para responsabilização mostra que a abordagem é muito diferente. A responsabilização é também uma forma de controle, uma forma de exercício do poder, mas é uma forma que envolve o próprio controlado na medida em que o torna responsável perante o superior hierárquico e, mais amplamente, perante a sociedade.** Esta, em particular, exerce influência sobre a Administração Pública e mais amplamente também sobre o sistema constitucional-legal através da responsabilização social. (Grifou-se)

²⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995.** *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, out./dez. 2008. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=56087>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

Nesse caminho, para assegurar a eficiência na gestão pública, o art. 71, inciso IV, a Constituição Federal²⁹ conferiu competência ao Tribunal de Contas para realizar as auditorias operacionais.

No âmbito do Estado de Santa Catarina, a competência para o Tribunal de Contas do Estado realizar as auditorias operacionais está prevista no art. 59, inciso IV, da Constituição do Estado de Santa Catarina, no art. 1º, inciso V da Lei Complementar Estadual nº 202/2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina), bem como no 1º, inciso V da Resolução TC nº 06/2000 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina).

Nas auditorias operacionais são verificadas “a economicidade e a eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, assim como da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados”.³⁰

Diferentemente do que ocorre nas auditorias tradicionais, nas quais é verificada a conformidade dos atos com o estabelecido pelo ordenamento jurídico, nas auditorias operacionais é avaliado o desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Nesse sentido, o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União assevera que:

As auditorias operacionais possuem características próprias que as distinguem das auditorias tradicionais. Ao contrário das auditorias de regularidade que adotam padrões relativamente fixos, as auditorias operacionais, devido à variedade e complexidade das questões tratadas, possuem maior flexibilidade na escolha de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria. Empregam ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas do conhecimento, em especial das ciências sociais (ISSAI 3000/1.2, 2.2, 2004; ISSAI 400/4.21, 2001). Além disso, essa modalidade de auditoria requer do auditor flexibilidade, imaginação e capacidade analítica (ISSAI 3000/1.8, 2004).
[...]

Nas auditorias de regularidade, as conclusões assumem a forma de opinião concisa e de formato padronizado sobre demonstrativos financeiros e sobre a conformidade das transações com leis e regulamentos, ou sobre temas como a inadequação dos controles internos, atos ilegais ou fraude. **Nas**

²⁹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional/Tribunal de Contas da União.**

auditorias operacionais, o relatório trata da economicidade e da eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, assim como da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados. Tais relatórios podem variar consideravelmente em escopo e natureza, informando, por exemplo, sobre a adequada aplicação dos recursos, sobre o impacto de políticas e programas e recomendando mudanças destinadas a aperfeiçoar a gestão (ISSAI 400/2-3, 2001). (grifou-se)

Definindo a Auditoria Operacional, o art. 1º, da Resolução nº TC 79/2013, emitida pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina assim dispõe:

Art. 1º A auditoria operacional compreende o exame de funções, subfunções, programas, projetos, atividades, operações especiais, ações, áreas, processos, ciclos operacionais, serviços e sistemas governamentais com o objetivo de emitir comentários sobre o desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual e municipal, e sobre o resultado dos projetos realizados pela iniciativa privada sob delegação, ou mediante contrato de gestão ou congêneres, bem como sobre o resultado das políticas, programas e projetos públicos, pautado em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além dos aspectos de legalidade.

Um exemplo prático que demonstra como as auditorias operacionais funcionam foi a fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no Hospital Infantil Joana de Gusmão no período de julho de 2011 a julho de 2012.³¹

O Hospital Infantil Joana de Gusmão, localizado em Florianópolis, Santa Catarina, é referência na categoria e a maior unidade de saúde direcionada ao atendimento do público infanto-juvenil de 0 a 15 anos no Estado atuando nas áreas de cardiologia, cirurgia pediátrica geral, bucomaxilofacial, cardiovascular, neurocirurgia, plástica, oftalmológica, ortopédica, otorrinolaringológica, urológica, endocrinologia, gastroenterologia, hebeatria, infectologia, nefrologia, neonatologia, neurologia e nutrologia.³²

A escolha do Hospital Infantil Joana de Gusmão se deu em razão da sua representatividade, já que crianças e adolescentes de todo o Estado de Santa Catarina são atendidas naquela unidade hospitalar.

A auditoria realizada visou avaliar a qualidade e a adequação dos serviços prestados às crianças e adolescentes catarinenses, verificando se a gestão sobre o

³¹ Processo nº RLA 11/00421588.

³² SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Auditoria operacional no Hospital Infantil Joana de Gusmão**: relatório resumido. Florianópolis: TCE/DAE, 2014, p. 10.

Hospital era baseada “em planejamento de forma a viabilizar a utilização plena da capacidade física e de pessoal”.³³

Ao longo dos trabalhos, a equipe de auditoria identificou deficiências no gerenciamento quanto à prestação de serviços médicos ante as escalas, problemas nas lotações e cumprimento de carga horária, problemas no registro do ponto e no controle da produtividade, pagamento de horas plantão sem a comprovação do cumprimento da jornada de trabalho, quantidade insuficiente de profissionais de enfermagem para o atendimento dos pacientes internados, salas cirúrgicas ativas com tempo ocioso, salas cirúrgicas fechadas por falta de profissional especializado e falta de equipamentos, descontrole sobre a lista de espera para cirurgias e exames, bem como falta de estabelecimento de metas e objetivos, visando à melhoria contínua dos serviços prestados por parte do Hospital Infantil e da Secretaria do Estado da Saúde a quem a Unidade está subordinada.

Quanto aos problemas com escalas dos médicos, verificou-se que das 14.480 horas de serviços médicos contratados para o mês de março do ano de 2011, por exemplo, constavam somente 5.455 horas, ou seja, 62,3% das horas contratadas não estavam sendo cumpridas.

Foi observado também que 77% dos médicos não registravam sua frequência no relógio ponto, bem como o pagamento a um determinado profissional de 80 horas de plantão e a efetiva comprovação de seu trabalho por apenas 380 minutos, isto para citar apenas um caso.

Outro achado de auditoria que chama a atenção tendo em vista que quatro salas cirúrgicas estavam fechadas por falta de profissionais, foi a constatação de que dos quatorze anestesistas do Hospital Infantil apenas um estava lotado no centro cirúrgico e treze na emergência e, como se não bastasse, o profissional lotado no centro cirúrgico atuava de fato na emergência do Hospital, o mesmo ocorrendo com os cinquenta médicos cirurgiões, os quais foram encontrados quatorze lotados no setor da emergência, ou seja, os profissionais que deveriam atuar nas salas cirúrgicas, fechadas por falta de profissionais, estavam lotados no setor de emergência do hospital, onde recebem uma gratificação especial de 50% sobre o vencimento do cargo efetivo prevista no art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 369/2006.

³³ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. **Auditoria operacional no Hospital Infantil Joana de Gusmão**: relatório resumido, p. 12

Tendo em vista as referidas constatações, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, por meio da Decisão nº 5572/2012³⁴, propôs determinações e recomendações à Secretaria do Estado da Saúde e à Direção do Hospital Infantil Joana de Gusmão visando à regularização das restrições apontadas, bem como concedeu prazo para que a Secretaria do Estado da Saúde apresentasse um plano de ação³⁵ para o cumprimento das determinações e recomendações.

O plano de ação, de acordo com o art. 6º da Resolução TC nº 79/2013, é uma espécie de planejamento onde a unidade auditada expõe ao Tribunal de Contas como, quando e quem cumprirá e implementará as determinações e recomendações por ele expedidas.

Posteriormente, em 07 de março de 2013, o plano de ação foi apresentado pela Secretaria de Estado da Saúde e ficou constatado pela Diretoria de Atividades Especiais (DAE) do Tribunal de Contas que, com exceção de dois itens da Decisão nº 5572/2012, as recomendações e determinações foram contempladas no plano, motivo pelo qual em Sessão Plenária realizada em 10 de julho de 2013, a Decisão nº 1487/2013³⁶ conheceu e aprovou o plano de ação apresentado.

Atualmente, está em andamento o processo de monitoramento PMO 13/00763687, que de acordo com o art. 9º, da Resolução TC nº 79/2013, visa verificar o cumprimento das deliberações do Tribunal de Contas prolatadas em processo de auditoria operacional e os resultados delas advindos.

Ainda de acordo com a Resolução TC nº 79/2013 (art. 12), a inexecução do plano de ação, total ou parcial, pode ensejar a aplicação de multa ao responsável.

Além disso, constatados atos irregulares no curso da auditoria operacional que possam resultar em imputação de débito ou cominação de multa, será aberto processo específico pelo Tribunal de Contas para a apuração das devidas irregularidades.³⁷

Do exposto, verifica-se que o Tribunal de Contas busca, com o controle que exerce por meio das auditorias operacionais, que são as de resultado, a gestão eficiente dos serviços públicos colocados à disposição da sociedade, sendo este um

³⁴ Proferida no Processo RLA 11/00421588.

³⁵ O plano de ação está previsto no art. 5º, inciso III da Resolução TC nº 79/2013 disponível em <www.tce.sc.gov.br/legislação_e_normas>. Acesso em 10/12/2014.

³⁶ Proferida no Processo RLA 11/00421588.

³⁷ Resolução TC nº 79/2013, art. 13.

dos meios adequados de controle de uma Administração Pública Gerencial estabelecida pela Reforma do Estado ocorrida em 1995.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, constata-se que no mundo hodierno a sociedade exige cada vez mais a condução da Administração Pública de maneira rápida, organizada, adequada, idônea e econômica tendo por objetivo a satisfação do interesse público.

Contudo, nem sempre os Administradores Públicos agem de acordo com esta expectativa da sociedade.

Sabedor deste dever de agir da Administração Pública, o legislador constitucional introduziu expressamente o Princípio da Eficiência no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, mas esta medida não foi suficiente para o seu efetivo cumprimento.

É imprescindível que a aplicação do Princípio da Eficiência seja fiscalizada, pois a ausência de controle facilita a ação do Administrador Público para agir de acordo com os seus próprios interesses adotando condutas contrárias ao bem da coletividade.

Como foi visto, a auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas é um importante instrumento para a fiscalização da eficiência nos atos de gestão realizados pela Administração Pública.

A auditoria operacional realizada no Hospital Infantil Joana de Gusmão é um exemplo disso, pois por meio dela foram verificadas diversas ineficiências na prestação do serviço público de saúde e as respectivas causas.

Por intermédio das determinações e recomendações feitas pelo Tribunal de Contas, a Administração do hospital foi envolvida e elaborou um plano de ação visando cumprir a Decisão da Corte de Contas e, por via de consequência, a prestação de serviços públicos eficientes que atendam às necessidades das crianças e adolescentes do Estado de Santa Catarina.

Este exemplo comprova que somente o controle efetivo sobre Administração Pública será capaz de impor limites e trazer os responsáveis para o caminho da eficiência.

Enfim, a auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas é um importante instrumento de controle do atual modelo de gestão da Administração Pública fundada na eficiência e excelência na prestação dos serviços públicos e que em muito contribuiu para o efetivo cumprimento do Princípio da Eficiência previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, norma esta que visa a realização do bem comum.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALEXY. Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ÁVILA. Humberto. **Teoria dos Princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 14ª ed. ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.

BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF; Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Manual de auditoria operacional/ Tribunal de Contas da União. -- 3.ed. -- Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

BRESSER-PEREIRA. Luiz Carlos. **A Reforma Gerencial do Estado de 1995**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 4, n. 34, p.7-26, jul. 2000.

_____. Luiz Carlos. **Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995**. Revista Brasileira de Direito Público - RBDP, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, out./dez. 2008. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=56087>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DWORKIN. Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FURTADO. Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 2ª. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

JUSTEN FILHO. Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed rev., atual. e ampl.

Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MEDAUAR. Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16^a. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 51, n. 2, p. 107-121, abr./jun. 2000. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=51586>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis. Disponível em <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>> Acesso em 14/12/2014

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br/legislacao e normas> Acesso em 10 de dezembro de 2014

SANTA CATARINA. Resolução TC nº 06/2001. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br/legislacao e normas> Acesso em 10 de dezembro de 2014.

SANTA CATARINA. Resolução TC nº 79/2013. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br/legislacao e normas> Acesso em 10 de dezembro de 2014

SANTA CATARINA. **Tribunal de Contas**. Auditoria operacional no Hospital Infantil Joana de Gusmão: relatório resumido. Florianópolis : TCE/DAE, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: banco de dados. Disponível em <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/publicacoes/controles na Administração Pública](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/publicacoes/controles_na_Administracao_Publica)> . Acesso em: 10 ago. 2014.