
A AUDITORIA OPERACIONAL DO TCU COMO INSTRUMENTO DE APERFEIÇOAMENTO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO: NOVOS RUMOS DO CONTROLE EXTERNO

OPERATIONAL AUDIT OF THE BRAZILIAN FEDERAL COURT OF ACCOUNTS (TCU) AS AN INSTRUMENT TO IMPROVE BASIC SANITATION SERVICES: NEW POSSIBILITIES FOR EXTERNAL CONTROL

Gisele Novack Diana¹

RESUMO: A auditoria operacional, prevista no artigo 70, *caput*, da Constituição Federal, ao observar critérios de eficiência e efetividade de programas e procedimentos, pode contribuir positivamente para a atuação da Administração, se houver diálogo interinstitucional. O papel dos órgãos de controle está se ampliando e migrando de uma atuação marcadamente revisional para uma mais prospectiva, assemelhando-se, muitas vezes, a uma consultoria especializada. Considerando essa dinâmica, o presente texto busca demonstrar como uma auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) contribuiu para o aperfeiçoamento de procedimentos e programas em âmbito federal e para propostas de alteração do marco normativo do setor de saneamento básico, como a Medida Provisória nº 844, de 09 de julho de 2018, e a Medida Provisória nº 868, de 27 de dezembro de 2018. Ficou evidente que as atividades dos auditores ultrapassaram a simples verificação de conformidade às leis e normas, avançando em aspectos gerenciais, qualitativos e de desempenho, o que demonstra a capacidade de as instituições de controle externo gerarem valor público, desde que, desde o início dos trabalhos, haja maior aproximação com a Administração.

Palavras-chave: Órgãos de controle. Tribunal de Contas de União (TCU). Auditoria operacional. Saneamento básico.

Recebido em: 25/04/2019 **Aceito em:** 14/05/2019

ABSTRACT: The operational audit, provided in the article 70, *caput*, of the Brazilian Federal Constitution, observing the effectiveness and efficiency criteria of programs and procedures, may contribute positively to the Administrative activity in case of interinstitutional dialogue. The role of control organs has been expanding and migrating

1 Aluna do curso de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas oferecido pela Fundação Getúlio Vargas – FGV. Procuradora do Estado de São Paulo, atuando na Consultoria Jurídica da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo. E-mail: giselenovack@hotmail.com, gnovack@sp.gov.br.

from a markedly review action to a more prospective performance, often resembling a specialized consultancy. Taking this dynamic into consideration, this text intends to demonstrate how an operational audit conducted by the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU - Tribunal de Contas da União) has contributed to improve programs and procedures at Federal level and for proposals of alteration in the regulatory framework for the basic sanitation sector, such as Interim Measure n. 844, of July 09, 2018, and Interim Measure n. 868, of December 27, 2018. It was clear that the auditors' activities were more than a simple verification of laws and regulations compliance, presenting an advance in management, qualitative and performance aspects, which demonstrates the capacity of external control institutions to generate public value, provided that, from the very beginning of the work, there is a greater approximation with the Administration.

Keywords: Control organs. Brazilian Federal Court of Accounts. Tribunal de Contas de União (TCU). Operational audit. Basic sanitation.

Received in: 04/25/2019 **Approved in:** 05/14/2019

1 INTRODUÇÃO

Com o avanço da tecnologia e maior capacitação dos auditores, o papel dos órgãos de controle está se ampliando e migrando de uma atuação marcadamente revisional para uma mais prospectiva, assemelhando-se, muitas vezes, a uma consultoria especializada. Nesse movimento, a Administração muito poderá ganhar se identificar os tribunais de contas como aliados na busca por mais eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos e na condução da máquina administrativa.

Considerando essa dinâmica, o presente texto busca demonstrar como uma auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) contribuiu para o aperfeiçoamento de procedimentos e programas em âmbito federal e para propostas de alteração do marco normativo do setor de saneamento básico, como a Medida Provisória nº 844, de 09 de julho de 2018, e, posteriormente, a Medida Provisória nº 868, de 27 de dezembro de 2018. O diálogo adotado com os atores envolvidos foi primordial para a identificação dos problemas do setor e para a formulação de recomendações. Por outro lado, verificou-se que uma parte dos auditados mostrou-se receptiva ao trabalho técnico desenvolvido, permitindo a assimilação de conclusões técnicas.

2 A AUDITORIA TRADICIONAL E A AUDITORIA OPERACIONAL

A auditoria é utilizada como um instrumento dos órgãos de controle para análise da conformidade dos procedimentos em relação às normas gerais. Durante muito tempo, a revisão de procedimentos contábeis era o principal objetivo dessa atividade. Contudo, tal realidade aos poucos se alterou e, em

1970, a auditoria operacional surgiu como ramo de auditoria na área governamental, com a aprovação, pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), do conceito de auditoria integrada. Esse tipo de análise técnica leva em conta as responsabilidades financeira, administrativa e programática do gestor em relação a um programa ou mesmo a um órgão ou entidade.

No Brasil, a auditoria operacional foi introduzida por meio do Decreto Federal nº 93.874, de 23 de dezembro de 1986, cujo parágrafo segundo do artigo 10 previa a possibilidade de uma auditoria analisar a existência de eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos. Já na Constituição Federal de 1988, o caput do artigo 70 passou a mencionar a fiscalização operacional como instrumento de controle. O referido artigo, embora “se aplique diretamente apenas à União, é igualmente aplicável aos Estados-Membros e aos Municípios, por força do artigo 75 da Constituição”².

A auditoria operacional está mais próxima de uma consultoria multidisciplinar do que de uma auditoria tradicional. Nesta, busca-se verificar a conformidade da atuação de determinado órgão a normas gerais³, enquanto na auditoria operacional busca-se o aprimoramento dos controles internos, diminuição dos custos, eficiência e eficácia no uso de recursos públicos, melhoria de práticas administrativas e “até mesmo alguma forma mais adequada de gerir a entidade auditada”⁴. Além disso, a modalidade operacional “implica na análise das atividades desenvolvidas pela Administração Pública”, considerando “sua atuação e o desenvolvimento de suas atividades gerenciais objetivando chegar a uma finalidade de interesse público”⁵.

Se bem conduzida e adotando uma postura de parceria com a Administração, é possível alcançar consequências positivas para o sistema. É importante frisar, nesse aspecto, que o diálogo entre o órgão de controle e o auditado detém papel relevante para o desenvolvimento dos trabalhos e o alcance de resultados concretos. Eventuais impactos positivos das conclusões

2 SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Da fiscalização Contábil, financeira e orçamentária. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1166.

3 BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 2, p. 5-35, abr./jun. 2002.

4 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. p. 108.

5 SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Op. Cit. p. 1167.

e recomendações da auditoria no objeto analisado dependerão de uma adequada identificação do escopo do trabalho e dos *stakeholders* envolvidos⁶, razão pela qual a interação se faz necessária.

3 AUDITORIA OPERACIONAL REALIZADA PELO TCU VOLTADA AO SERVIÇO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Em recente auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no bojo do TC 017.507/2015-4, buscou-se “avaliar em que medida as políticas e as ações federais relativas ao serviço de esgotamento sanitário no País contribuem para a eficiente gestão dos recursos hídricos”, logrando-se, ao final, identificar o cenário em que o setor do serviço de esgotamento sanitário nacional se encontrava e apontar adequações visando ao seu aperfeiçoamento.

A motivação que conduziu à definição do auditado e da problemática a ser enfrentada teve origem na grave crise hídrica que acometeu o país a partir de 2012, a qual exigiu diversas ações do governo federal. Por ocasião de avaliação feita, em 2015, pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente sobre referidas ações, concluiu-se haver relação existente entre “os baixos índices de coleta e tratamento de esgotos e a disponibilidade hídrica, na medida em que os elevados níveis de poluição de diversos cursos de água, em especial em áreas urbanas, inibem o seu aproveitamento para fins de abastecimento público”⁷.

Durante a fase de planejamento, os técnicos envolvidos iniciaram as atividades identificando e conhecendo as políticas e ações federais, entrevistando especialistas do setor, realizando visitas exploratórias a cidades do Estado de São Paulo, bem como participando do IX Congresso Brasileiro de Regulação. A partir dos dados obtidos, utilizou-se a ferramenta de análise denominada SWOT, identificando-se as principais fraquezas, ameaças e riscos associados à atuação do Ministério das Cidades. Elaborou-se ainda a “árvore de problemas”, o que permitiu identificar e aprofundar as principais causas das deficiências percebidas no setor de esgotamento sanitário.

Como resultado do levantamento citado, constatou-se que as ações da União estavam centradas na transferência de recursos financeiros para ampliação e melhoria estrutural de sistemas de abastecimento de água e esgotamento

6 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Op. Cit.

7 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3180/2016, Plenário, Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, j. 07/12/2016. p. 01.

sanitário, além de apoiar a elaboração de planos municipais de saneamento e adoção de mecanismos de regulação e fiscalização da prestação dos serviços, incremento da gestão e fomento ao desenvolvimento tecnológico e científico. Ademais, identificou-se que ao Ministério das Cidades competia destinar recursos federais a municípios com mais de 50 mil habitantes, considerados pela equipe como aqueles que mais contribuem para a poluição de corpos de água, tendo em vista a grande concentração populacional, razão pela qual esse órgão passou a ser o principal auditado.

Durante a execução da auditoria, a equipe realizou visitas de estudo a 29 municípios distribuídos entre os Estados de Santa Catarina, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco e Alagoas, incluindo municípios com baixo percentual de tratamento de esgoto; efetuou entrevistas com gestores municipais e estaduais e servidores de agências reguladoras; elaborou *survey* destinada a Prefeituras, prestadores locais, prestadores regionais e entidades reguladoras; bem como analisou indicadores do setor.

No Acórdão nº 3180/2016, proferido na sessão ordinária do TCU de 07 de dezembro de 2016, foram determinadas diversas providências, dirigidas não somente ao Ministério das Cidades, que, no caso concreto, figurou como o principal auditado, mas também à Casa Civil da Presidência da República, ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento e à Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, ambos integrantes do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Destacam-se, a seguir, as principais recomendações em relação ao Ministério das Cidades:

9.1.1 implemente a sistemática de avaliação dos resultados de suas intervenções em esgotamento sanitário, de modo a permitir o cumprimento do art. 50, incisos I e II, da Lei nº 11.445/2007 e do art. 11, inciso XII, do Anexo I, do Decreto nº 4.665/2003;

[...]

9.2.1. implemente mecanismos voltados à garantia da qualidade e da confiabilidade das informações obtidas nas avaliações dos resultados de suas intervenções e estabeleça providências a serem adotadas nos casos de empreendimentos cujo desempenho esteja aquém do esperado;

9.2.2. promova parcerias com as entidades reguladoras, os órgãos estaduais de meio ambiente e o ministério público para viabilizar a fiscalização da operação e manutenção dos empreendimentos financiados com recursos federais, ao longo da vida útil desses empreendimentos, segundo os critérios de avaliação padronizados;

9.2.3. intensifique a articulação entre as empresas de saneamento, os municípios e o ministério público e estimule a troca de experiências sobre boas práticas e programas de identificação de lançamentos irregulares e de incentivo à adequada interligação de moradias às redes coletoras;

9.2.4. promova a inserção no Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) de indicadores que possibilitem a mensuração da população com rede disponível, mas não conectada à rede pública;

9.2.5. promova a discussão entre os diversos atores nessa área sobre a possibilidade de instituição da cobrança de tarifa de esgoto, diante da disponibilidade da rede, ainda que o usuário não tenha realizado a ligação de sua residência, considerando, para tanto, a utilização potencial do aludido serviço público, nos termos dos arts. 77 a 79 do Código Tributário Nacional;

9.2.6. informe as razões e as justificativas para a desclassificação do projeto aos proponentes que tiverem projetos rejeitados nos processos de seleção de empreendimentos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por meio de ofício ou por meio eletrônico.

Em resposta, o Ministério das Cidades, além de justificar os procedimentos adotados, reconheceu a necessidade de aprimoramento de determinadas atividades, informando plano de ação⁸.

Com relação ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento e à Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, ligados ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, destacam-se as seguintes recomendações:

9.3.1. elaborem as seleções de projetos de engenharia para as obras de esgotamento sanitário com recursos não onerosos direcionadas especificamente para municípios com níveis mais desfavoráveis dos critérios previstos no art. 48, incisos IV e IX, da Lei nº 11.445/2007 e no art. 54, incisos IV e IX, do Decreto nº 7.217/2010, incluindo nessas seleções a previsão do apoio institucional necessário para viabilizar a elaboração desses projetos de engenharia;

[...]

9.5.2. torne público, no prazo de 60 (sessenta) dias, os critérios, as motivações e as justificativas para a seleção, remoção e inclusão dos empreendimentos de esgotamento sanitário no PAC, a exemplo das informações contidas nas Notas Técnicas SNSA/MCidades nos 132/2013 e 793/2013

8 BRASIL. Ministério das Cidades. Assessoria Especial de Controle Interno. Ofício nº 25/2017/AECL/GAB-MCIDADES-MCIDADES, 23/06/2017.

e na seleção realizada em 27/8/2015 (Ata CGPAC), com a justificativa do Ministério das Cidades para inclusão de obras de esgotamento sanitário;

Em resposta, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão informou já atender à “determinação do Acórdão, mediante o apoio à elaboração de 1.322 projetos de engenharia para sistemas de esgotamento sanitário”⁹. Não abordou, contudo, os fatos e fundamentos estratégicos que levaram o órgão de controle a sugerir o aperfeiçoamento. Considerando o teor da manifestação, parece não ter havido correta compreensão dos objetivos da auditoria operacional, o que pode demonstrar, também, falha durante o desenvolvimento dos trabalhos dos auditores, em razão da falta de comunicação com os auditados, elemento necessário em uma auditoria operacional.

Para a Casa Civil da Presidência da República, foram feitas as recomendações que seguem:

9.4.1. institucionalize instância interministerial de coordenação, articulação e integração entre os atores responsáveis pelas principais ações na área de saneamento básico, a exemplo da Sala de Coordenação e Acompanhamento da Política de Saneamento Básico prevista no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab);

9.4.2. defina de forma consolidada os limites de atuação dos órgãos e instituições federais que possuem competências para fomentar melhorias nos sistemas de esgotamento sanitário, inclusive quanto ao perfil dos municípios a serem atendidos;

No ofício de resposta, foi informado pela Casa Civil que a Pasta, em agosto de 2016, iniciou “trabalhos de diagnóstico a respeito da situação do saneamento básico no Brasil com o objetivo de identificar gargalos e propor ações com objetivo de melhorar a coordenação e a efetividade da política federal de saneamento básico”¹⁰, culminando na instituição de grupo de trabalho para oferecer propostas de alteração da legislação, as quais, em parte, iam ao encontro das recomendações constantes do Acórdão.

De fato, recentemente houve propostas de alterações significativas em determinadas normas federais relacionadas ao setor, entre elas a Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Isso ocorreu, inicialmente, por meio da Medida Provisória nº 844, de 09 de julho de 2018, e, posteriormente, pela Medida Provisória

9 BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura. Ofício nº 15739/2017-1VIP, 06/03/2017, p. 03.

10 BRASIL. Casa Civil. Secretaria-Executiva. Ofício-SEI nº 944/2017/SE/CC-PR, 19/06/2017, p. 02.

nº 868, de 27 de dezembro de 2018, as quais traduzem, em grande parte, os apontamentos feitos pelo TCU.

Conforme restou evidenciado nas respostas encaminhadas pelo Ministério das Cidades, Ministério da Casa Civil e Ministério do Planejamento e Gestão, referidos órgãos também estavam conduzindo aperfeiçoamentos internos, os quais, em parte, coincidiram com as recomendações veiculadas no acórdão sob comento. Esse cenário, portanto, parece ter contribuído para a alteração dos diplomas legais.

Embora integrem um contexto mais amplo de reflexão e debate entre os principais atores nos últimos anos, e sem fazer juízo de valor sobre o conteúdo das conclusões, é possível afirmar que as recomendações constantes do Acórdão nº 3180/2016, bem como a identificação das fraquezas do sistema constantes no relatório de auditoria, podem ser consideradas elementos indutores de alterações efetivas no âmbito do saneamento básico.

Destacam-se, a seguir, a principais alterações ocorridas nas normas do setor, relacionadas às considerações constantes do Acórdão nº 3180/2016.

3.1 Da fiscalização referente à operação e à manutenção dos equipamentos

Percebe-se que, durante a auditoria, ficou evidente a preocupação com a fiscalização dos serviços, bem como com a manutenção da estrutura financiada com recursos federais. Conforme os textos da MP nº 844/18 e da MP nº 868/18, a atividade de manutenção passou a integrar o próprio conceito de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, de modo a valorizá-la, equiparando-a, em importância, à própria infraestrutura e às demais atividades inerentes à prestação dos serviços citados.

3.2 Do sistema nacional de informações em saneamento básico

Segundo o relatório de fiscalização, o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), que reúne informações sobre prestadores estaduais, regionais e municipais de serviços de acesso à água, coleta e tratamento de esgoto, bem como de resíduos sólidos, contém dados autodeclarados voluntariamente por prestadores de serviços de saneamento, sem sistemática que revele a confiabilidade do sistema.

Verifica-se, assim, que as alterações propostas para o artigo 53 da Lei nº 11.445/07, por meio da MP nº 844/18 e da MP nº 868/18, objetivaram o aperfeiçoamento do SINISA, ampliando o rol dos responsáveis por alimentar o sistema (titulares, entidades reguladoras e prestadores de serviços), bem como prevendo a existência de periodicidade e metodologia para

tanto; de interoperabilidade do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos com o SINISA; de transparência e publicidade do sistema; e de procedimento sistemático de auditoria.

3.3 Da necessidade de conexão do usuário com a rede coletora

A auditoria sob comento identificou como grave o problema da não interligação de diversas residências à rede coletora de esgotos disponível, evitando o pagamento de tarifa. Ações que poderiam induzir ou incentivar a conexão muitas vezes esbarram na previsão legal de que o pagamento de tarifas ou outros preços públicos decorrerem da conexão e do uso dos serviços.

Com a MP nº 844/18 e a MP nº 868/18, propôs-se a alteração da sistemática anterior, prevista no artigo 45 da Lei nº 11.445/07, passando-se a considerar a disponibilidade do serviço, isto é, a possibilidade de seu uso, como fato gerador.

3.4 Da regulação dos serviços de saneamento básico

Foi identificado pela auditoria que a gestão da política de saneamento básico possui o campo do planejamento, da regulação e da prestação, sendo que a União tem direcionado esforços, com maior intensidade, na área da prestação do serviço, mormente por meio de incentivos financeiros voltados a equipamentos públicos, tanto em relação a projetos quanto obras. Foram identificadas ainda algumas lacunas e levantadas possíveis soluções para a regulação do setor, sem, contudo, terem sido elaboradas recomendações explícitas.

De todo modo, o tema constou também da MP nº 844/18 e da MP nº 868/18, as quais se propuseram a alterar tanto a Lei nº 11.445/07 quanto a Lei nº 9984/00, conferindo novas atribuições e competências à Agência Nacional das Águas (ANA), com destaque para a possibilidade de a autarquia instituir normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A auditoria operacional foi introduzida na Constituição Federal de 1988, de modo a nortear as atividades do controle externo em prol da análise da atuação integral da Administração Pública, a qual deve atingir, com qualidade, determinada finalidade de interesse público.

O presente texto se propôs a analisar uma auditoria operacional realizada pelo TCU sobre aspectos relacionados ao desempenho dos órgãos federais que repassam recursos ao serviço de esgotamento sanitário, assim

como sua relação com a disponibilidade hídrica, tendo como pano de fundo o aperfeiçoamento de serviços de saneamento básico.

Ficou evidente que as atividades dos auditores ultrapassaram a simples verificação de conformidade às leis e normas, o que seria próprio da auditoria tradicional, pois avançaram em aspectos gerenciais, qualitativos e de desempenho, os quais caracterizam aquela denominada operacional. Para a realização desta, requer-se amplo conhecimento, por parte dos auditores, dos objetivos das políticas públicas e do setor em que estão inseridas, razão pela qual a interação com os agentes públicos, objetivando tal aprofundamento, faz-se necessária. Vale ressaltar que não se trata de ingerência na gestão de políticas públicas, mas de contribuição para o desenvolvimento de um ambiente adequado para o bom uso dos recursos públicos.

No caso concreto, ao verificar o caminho dos recursos federais e o cenário do saneamento básico em diversos municípios do país, mormente os que apresentavam altos índices de mortalidade infantil ou baixa cobertura de rede de esgotos, o TCU pode definir o nível de eficiência e efetividade com os quais os citados recursos estavam sendo empregados. Concluiu-se pela necessidade de aperfeiçoamento de programas de transferência de recursos, visando ao estabelecimento de critérios para análise dos resultados, bem como à produção de dados confiáveis relacionados ao setor, ao aprimoramento do procedimento de seleção de projetos custeados pelo PAC, entre outros. Buscou-se, assim, por meio das recomendações, gerar acréscimo de valor aos serviços públicos envolvidos, sendo que os órgãos auditados, em termos gerais, mostraram-se receptivos às conclusões dos relatórios.

Coincidentemente, a atuação da União no setor do esgotamento sanitário estava sendo analisada por um grupo de trabalho constituído por membros de diversos órgãos, o que facilitou a assimilação das recomendações do TCU dirigidas à Casa Civil, tendo em vista a congruência de grande parte das conclusões de ambos os trabalhos. Como resultado desse processo, é possível identificar parte das recomendações no texto da Medida Provisória nº 844, de 06 de julho de 2018, e, posteriormente, da MP nº 868, de 27 de dezembro de 2018, por meio das quais se pretendeu atualizar o marco legal do saneamento básico. Em síntese, propôs-se a alteração da Lei Federal nº 9.984, de 17 de julho de 2000, conferindo novas atribuições e competências à Agência Nacional de Águas (ANA), e buscou-se promover mudanças na Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, aprimorando diversos aspectos das diretrizes gerais nacionais do saneamento básico, com forte impacto para o setor.

Contudo, não raro a Administração se apresenta em descompasso com os objetivos de eficiência e efetividade que, em regra, conduzem as auditorias operacionais, evidenciando a necessidade de maior diálogo e aproximação

entre aquela e o órgão de controle externo. No bojo do texto, destacou-se justificativa apresentada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão ao não atendimento de recomendação, a qual não demonstrou reflexão sobre os fatos e fundamentos estratégicos que levaram o órgão de controle a sugerir o aperfeiçoamento.

Fica assim demonstrada a capacidade de as instituições de controle externo gerarem valor público, desde que, no início dos trabalhos, haja maior aproximação com a Administração.

5 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 2, p. 5-35, abr./jun. 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3180/2016, Plenário, Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, j. 07/12/2016.

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

_____. Ministério das Cidades. Assessoria Especial de Controle Interno. Ofício nº 25/2017/AECI/GAB-MCIDADES-MCIDADES, 23/06/2017.

_____. Casa Civil. Secretaria-Executiva. Ofício-SEI nº 944/2017/SE/CC-PR, 19/06/2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura. Ofício nº 15739/2017-1VIP, 06/03/2017.

CANOTILHO, J.J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.