

# Tribunais de contas e as tecnologias emergentes: novos instrumentos científicos para auditoria de resultados e o dinheiro público bem gasto

**Domingos Dissei**  
**Conselheiro do Tribunal de Contas do**  
**Município de São Paulo**  
**Engenheiro Civil**

## 1 Introdução

O Estado é um sistema integrado de ações, que visam proporcionar atendimento às necessidades em um grupo politicamente organizado, custeadas por recursos públicos (FÉLIX, 2008). A aferição da correta utilização do erário cabe aos Tribunais de Contas, que realizam, tradicionalmente, uma análise operacional, na medida em que são avaliados seus critérios, padrões, validade e confiabilidade dos procedimentos e resultados de acordo com uma previsão legal. Portanto, a principal função dos Tribunais de Contas é verificar o gasto do dinheiro público e se está sendo empregado adequadamente, ou seja, se está sendo bem gasto. Para tanto, deve adotar novos procedimentos de avaliação, além da auditoria de conformidade, realizando auditoria dos resultados.

Primeiramente, há de se ter delimitado o conceito de auditoria (HEDLER, 2009) e a função dos Tribunais de Contas, adotando-se a utilização de ensaios técnicos, mecanismos de transparência e informática para aferir o índice de desempenho da atuação do Poder Público na utilização dos recursos, como uma medida de gestão estratégia por resultados, um dos pilares da gestão pública – gestão por resultados; sistema de informação transparente; e sistema de controle de autoalimentação.

## 2 Tribunais de Contas e auditoria de resultados: instrumentos de zeladoria do patrimônio e análise da correta aplicação de recursos públicos

Os Tribunais de Contas atuam na aferição do cumprimento, pelo Poder Público, do uso dos recursos, realizando, em sentido amplo, a zeladoria patrimonial e econômica, que pressupõe a existência de um sistema integrado de informações, com transparência, acesso disponível e constante atualização. Assim é cumprido pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que tem seu Sistema de Gestão da Qualidade baseado na Norma NBR ISO 9001:2008, traduzido em sua Política de Qualidade<sup>1</sup>. Mas isso não é o suficiente para se realizar a auditoria de resultados; deve-se, por isso, ir além das regras de conformidade.

A consequência concreta da auditoria de resultados é saber se o dinheiro público está sendo bem gasto. Neste contexto, se permite o estabelecimento de indicadores de desempenho, baseados em parâmetros de efetividade e eficiência, tornando-se um instrumento de planejamento e tomada de decisões.

Nas auditorias de natureza operacional (de conformidade), que são instrumentos de análise parametrizada na legislação, o desafio é superar sua superficialidade, de tal forma a ampliar a forma de avaliar as contas (HEDLER, 2009). Eis, portanto, um aspecto perseguido pelos Tribunais de Contas, para assegurar a validade dos seus resultados. E tal está expresso na definição de auditoria: “Auditoria é o exame das operações, atividades e sistemas de determinada entidade, com vista a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objetivos, orçamentos, regras e normas”<sup>2</sup>.

A análise realizada nos Tribunais de Contas está afinada à evolução prática dessa ciência, do enfoque clássico ao da eficiência e eficácia. Assim, se amplifica a atuação da auditoria dos Tribunais de Contas por meio da aplicação de novos procedimentos e tecnologias, que fomen-

tam o aprimoramento de sistemas de qualidade dos serviços ofertados à população, através da montagem e disponibilização de indicadores de desempenho dos mesmos.

Uma maneira de se ir além das auditorias de natureza operacional (de conformidade) é por meio do contato entre os agentes de avaliação e a situação avaliada na gestão de recursos públicos. Afinal, qualidade na gestão pública significa o alinhamento e adequação entre os programas, projetos e prestação de serviços aos usuários (contribuintes), na busca da satisfação de todos os interessados (*stakeholders*). Neste sentido, o mecanismo Grupo Focal, do Tribunal de Contas da União, é paradigmático como ferramenta de coleta de dados qualitativos em fiscalizações.

O Grupo Focal é uma técnica qualitativa de pesquisa que tem, como fonte de dados, as interações e discussões ocorridas entre participantes de um determinado grupo sobre tema de interesse e questões relevantes (TCU, 2013). Utilizado na prospecção de dados qualitativos, essa técnica permite colher informação sobre a implementação e os impactos dos programas governamentais, sob a perspectiva do atendimento às expectativas do bom uso de recursos públicos.

Notadamente aplicada nas análises operacionais, o Grupo Focal apresenta várias vantagens em razão de ser possível obter resultados rápidos a baixo custo (USAID, 1996 *apud* TCU, 2013). A análise dos dados coletados reflete a complexidade para obtenção dos mesmos. Por isso, se deve aplicar referências ponderadas às categorias pesquisadas, de tal modo a atentar o impacto e a importância da utilização de recursos públicos, na perspectiva do acesso à informação pela opinião pública.

É inegável que atuar dentro de um modelo de auditoria de resultados pressupõe o monitoramento das variáveis que interferem na gestão de recursos públicos. Para tanto, a tecnologia é uma ferramenta útil, para além

de outras. Cada vez mais se utilizando de instrumentos de análise tecnológica, se faculta à auditoria realizada pelos Tribunais de Contas a análise por desempenho, melhorando a consistência dos resultados atingidos. Portanto, é necessário ir além dos requisitos operacionais determinados pela regra ISO 9001:2008.

São as seguintes medidas que podem melhorar a consistência dos resultados das auditorias de resultados, nos Tribunais de Contas:

- assegurar recursos para modernização dos Tribunais de Contas;
- promover a melhoria da governança;
- intensificar e aprimorar o uso de tecnologia da informação no exercício do controle externo;
- fortalecer a cultura orientada a resultados;
- desenvolver a cultura da inovação (exemplo: processo eletrônico);
- cooperação e sinergia com a Administração;
- intensificar a comunicação com a sociedade.

Na conjugação entre essas medidas, converge a incorporação de práticas para a adoção de recomendações conclusivas, pautadas em estudos de alto reconhecimento técnico e científico, incorporados aos serviços do Tribunal de Contas do Município, criando o ambiente do *Accountability*.

Isso significa fazer fiscalização e análise para se identificar, com rapidez e eficácia, as práticas abusivas e irregulares de agentes públicos e fornecedores de serviços, em benefício da correta utilização do dinheiro público. É inaceitável o poder público ser enganado. É o mesmo que enganar o povo. Em sentido prático, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por meio de parcerias com entidades altamente especializadas para realização de ensaios científico-tecnológicos, vai além da auditoria de conformidade. Ao avaliar a qualidade dos serviços prestados e produtos adquiridos são feitas conferências, através de ensaios, dessa qualidade, para além das conformidades legal e documental.

Isso significa realizar auditoria de resultados, incorporando reconhecimento científico-tecnológico às fiscalizações do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Eis a inovação para se avaliar serviços e produtos, tanto em laboratório, como *in loco*, fazendo-se a vistoria em campo.

Assim, mediante ensaios e testes que assegurem que os produtos e serviços adquiridos com o dinheiro público correspondem ao que realmente está sendo fornecido, tem-se a auditoria de resultados, como a feita sobre o Poder Iluminativo das Fontes de Luz.

Neste segmento, cuja evolução é constante, a análise com base científico-tecnológica, de forma absolutamente idônea, da qualidade da iluminação nas ruas e dos equipamentos – lâmpadas e luminárias – que a Municipalidade tem comprado e dos serviços que tem contratado para sua manutenção é fundamental para saber se o dinheiro público está sendo gasto corretamente<sup>3</sup>. Assim se realiza uma auditoria de resultados, com transparência e *accountability*, para a boa governança pública.

### **3 O desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas: *Accountability*, Governança Pública, Transparência e Ouvidoria**

Atualmente, o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas está associado à realização de auditoria de resultados. Assim, o objetivo fiscal de redução dos gastos do governo é sinônimo de mais eficiência no uso dos recursos públicos e de mais qualidade dos serviços prestados à população. (LOUREIRO, 2009).

Essa configuração está lastreada na preocupação com a destinação dos recursos públicos. Essa dimensão de desempenho não é apenas retórica. Isso abrange a introdução de novas tecnologias que permitem maior divulgação dos atos dos governos até a criação de novos mecanismos de aferição sobre os materiais, bens e recursos

auditados, apontando no sentido da reforma do Estado. Na seara da reforma do Estado para assegurar a auditoria de resultados, a promulgação da Lei Federal nº 12.527/2011<sup>4</sup>, que regula o acesso à informação, é exemplar. A Lei de Responsabilidade Fiscal exigiu que se iniciasse a modernização tecnológica e a reestruturação interna dos Tribunais de Contas, de tal sorte a ampliar a transparência e o *Accountability* das contas governamentais (LOUREIRO, 2009), posto que a sociedade civil reivindica o acesso a informação que lhe permita avaliar os resultados das ações dos gestores públicos e sua adequação aos compromissos assumidos com a sociedade.

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo cumpre tal medida; desde junho de 2012, traz a publicação periódica de informações em seu sítio eletrônico. Com base no desenvolvimento institucional do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, também, há de se destacar a adoção da Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP 20 “Transparência e *Accountability*”)<sup>5</sup>

A NBASP 20 – Transparência e *Accountability* - foi desenvolvida com base nas Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores, da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. No marco legal que rege a administração pública brasileira, as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) servem como referência para a Governança no setor público. Assim, ambos os termos seguem paralelamente, *Accountability* e Governança na atuação dos Tribunais de Contas.

“Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”<sup>6</sup>

A *Accountability* pública (*responsability*), como espécie de gestão, é complementar à Governança. É dever do agente público prestar contas para que haja sua fiscalização e controle pelo cidadão (QUINTÃO, 2015). Portanto, “Governança e gestão são funções complementares. Enquanto esta faz o manejo dos recursos colocados à disposição da organização e busca o alcance dos objetivos estabelecidos, aquela direciona, monitora e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas.”<sup>7</sup> Na composição entre *Responsability* e Governança, tem-se o exercício da Ouvidoria, que foi adotada pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

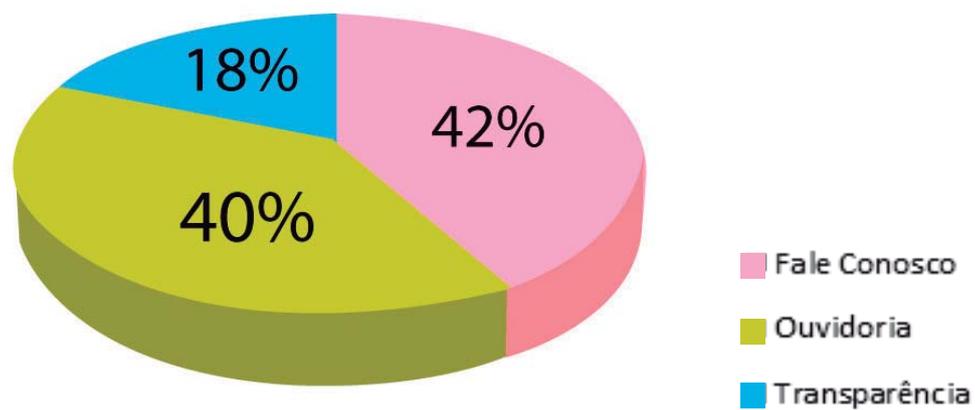
A Ouvidoria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, cuja implementação foi determinada na Sessão Ordinária de nº 2.724, do dia 9 de janeiro de 2014, é exemplo do desenvolvimento institucional e ampliação funcional. Nesse processo, as instituições existentes são redirecionadas em termos de funcionamento, aplicando novos procedimentos, mantendo-se a continuidade formal de suas regras (LOUREIRO, 2009).

A Ouvidoria consiste no principal canal de interlocução entre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o cidadão. Ao receber sugestões, críticas, reclamações, elogios ou pedidos de esclarecimentos sobre os serviços prestados pela Municipalidade, ajuda no acompanhamento da Administração Pública e contribui na prestação de serviços do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. As cifras são esclarecedoras sobre a importância da Ouvidoria e seus canais de comunicação (Transparência, Ouvidoria e Fale Conosco).

No âmbito dos Tribunais de Contas, a Ouvidoria concorre para uma boa Governança fornecendo as informações providas pela sociedade, para que cada instituição adote as medidas necessárias para práticas e procedimentos mais eficientes e resultados mais eficazes na fiscalização da coisa pública (*Accountability* e Transparência).

## Atendimentos da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Gráfico por tipo de Canal utilizado do TCM - SP utilizado



Fonte: TCMSP - Ouvidoria

52

Número de atendimentos

Período: jan./fev./mar. 2016

30

26

Janeiro

Fevereiro

Março

Fonte: TCMSP - Ouvidoria

Em termos mais minuciosos, além da prerrogativa de avaliar a tomada de contas do Executivo, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo adentrou na análise de desempenho das políticas públicas, transpassando atividade de alcance estritamente legalista, que caracteriza uma auditoria de conformidade, para alcançar uma auditoria de resultado.

Para tanto, estabelece-se relação mais intensa com a sociedade, por meio da adoção de novos aparatos institucionais relativos à transparência em suas atividades. Além do papel cumprido pela Ouvidoria, a adoção do processo eletrônico de controle externo torna mais aprimorados os processos de trabalho do Tribunal.

O processo eletrônico otimiza a tramitação integral, desde a autuação até a assinatura dos acórdãos, dos procedimentos no Tribunal de Contas; é perceptível que resultados positivos serão obtidos, notadamente no aumento da tempestividade no julgamento e economia de recursos, e, na melhoria no atendimento aos cidadãos, haja vista que os responsáveis têm acesso à vista, cópia e informações dos processos a partir da internet, sem a necessidade de deslocamento para o Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Ademais, com a plena adoção do processo eletrônico, que está na perspectiva intraorganizacional da Governança<sup>8</sup>, almeja-se que a análise ocorra de forma concomitante à prestação do serviço ou à entrega do produto pelo Poder Público. O resultado é a adoção de um mecanismo de aproximação entre a sociedade e o jurisdicionado, e, entre esse e o próprio Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

#### **4 Novas Tecnologias e Auditoria de Desempenho: estabelecimento de Índices de Serventia Urbanos**

Diante desse conjunto de aprimoramentos técnicos, científicos e institucionais, somam-se os novos procedimentos e tecnologias em auditoria, resultantes da celebração de contratos entre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e entidades altamente especializadas para realização de ensaios tecnológicos nos serviços e nas obras de infraestrutura e de zeladoria da Cidade de São Paulo.

Os ensaios tecnológicos, feitos por entidades especializadas, contratadas para tal fim, com critérios de medição absolutamente científicos, permitem saber a qualidade dos produtos e serviços realizados pelo Poder Público, para atendimento das necessidades de infraestrutura, zeladoria, educação e saúde, no Município de São Paulo. Portanto, a auditoria de resultados revela se o Poder Público foi lesado pelo prestador de serviços ou oferecedor de produtos.

##### **4.1 Ensaios tecnológicos nos programas de recapeamento e “Tapa-Buracos”: combater a “farofa paulistana”**

De forma inédita, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, a partir de 2015, adotou a realização de ensaios para controle tecnológico em solos, em estruturas de concreto, em pavimentos de concreto e em pavimentos asfálticos, como ferramenta complementar da análise. A realização desses ensaios é um paradigma na forma como as auditorias são realizadas no Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Uma dessas experiências aconteceu nos serviços da operação “Tapa-Buracos” e recapeamento asfáltico, onde foram analisadas a qualidade do material empregado, assim como a sua correta aplicação. Afinal de contas, é notória a alcunha dada pelo jornalista Salomão

Ésper, um dos nomes mais representativos do radiojornalismo brasileiro, ao pavimento da Cidade de São Paulo: “farofa paulistana”.

Foram feitos ensaios para a determinação do “Grau de Compactação”, do “Índice de Vazios”, do “Teor de Betume” e da “Granulometria do Material”, cujos resultados indicaram necessidade de medidas corretivas urgentes para a melhoria da qualidade do material empregado e da mão de obra utilizada.

Em tais ensaios, ficaram atestadas as seguintes inconformidades: 97% das amostras ensaiadas possuem granulometria em desacordo; 80% das amostras ensaiadas possuem teor de betume em desacordo com os parâmetros aceitáveis; e, em uma única amostra, os ensaios foram aceitos tecnicamente.

Somente por conta de tais resultados, amparados em critérios científico-tecnológicos, que se tem a oportunidade de atestar com segurança a qualidade dos serviços realizados. Tem-se a medida da utilização do dinheiro público. Tem-se a comprovação científica do que a população percebe no dia a dia. Tem-se que o montante de R\$ 500 mil por dia, para a realização do serviço de tapa-buraco, é muito elevado para o retorno oferecido.

Como a análise é feita por entidades parceiras de alto reconhecimento tecnológico e idoneidade científica, são adotados procedimentos amparados em rotinas e procedimentos de aferição aceitos universalmente. Eis a fundamentação para a utilização de amostras nas aferições, de tal forma a garantir o quanto é fidedigno o serviço realizado pela empresa contratada. O paradigma da amostra garante a qualidade dos ensaios.

- Eis a forma de se assegurar a legitimidade da aferição, tendo a prova incontestada da qualidade do serviço e do produto adquirido pela municipalidade.
- É o fim de uma rotina deletéria, dilapidatória do dinheiro público, afetando a todos os municípios.
- Eis o novo referencial para a realização das fiscalizações e auditorias.

O reconhecimento técnico-científico das entidades parceiras, incorporado à competên-

cia fiscalizatória e de auditoria do Tribunal de Conta do Município de São Paulo, vem em benefício do cidadão, para saber se o Erário não está sendo vilipendiado.

Em procedimento técnico-científico, por iniciativa do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, os serviços da operação “Tapa-Buracos” passaram a ter uma substancial melhora, com o requadramento prévio dos buracos a serem fechados. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo passou a exigir as fotos antes da intervenção, durante a execução dos serviços e após sua finalização. Tais registros são disponibilizados para o acompanhamento dos gestores, por monitoramento eletrônico, em tempo real.

Trata-se de uma nova concepção de análise, expressa em um vetor que se direciona para atingir outros segmentos que a população clama por melhoria. Trata-se de auditoria de resultado, superando os limites da mera análise de conformidade. O diferencial está na realização de ensaios técnico-científicos, que fortalece a análise, condizente à realidade sentida pelos municípios para a correta e boa utilização do dinheiro público.

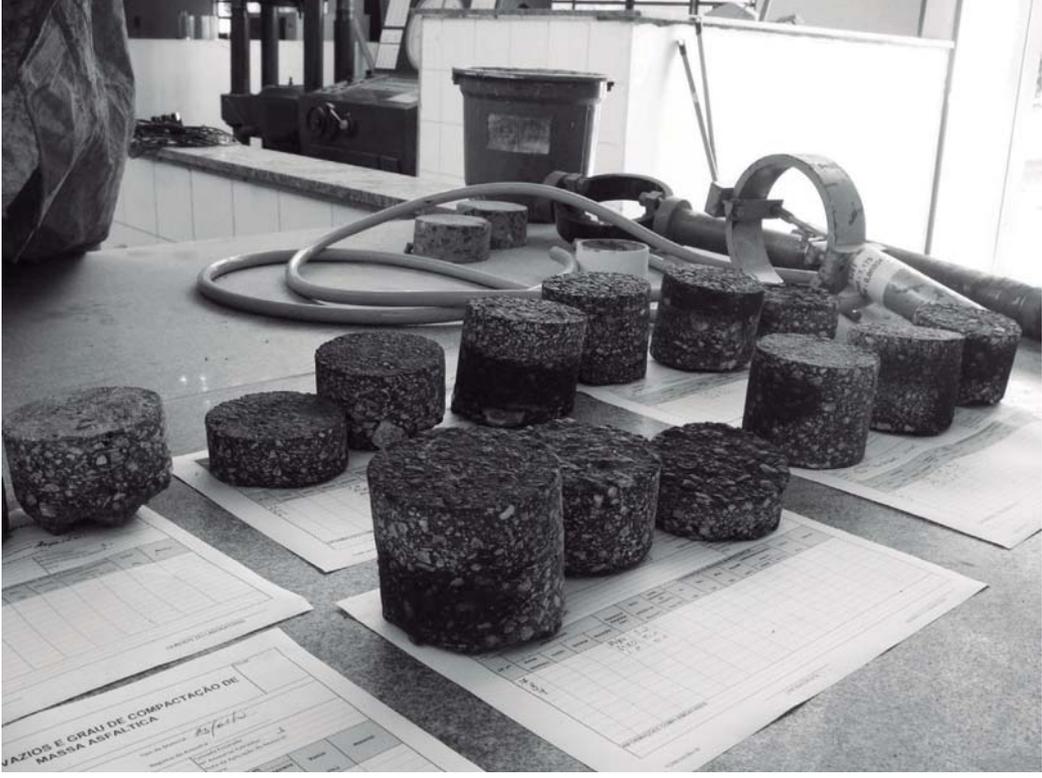
É importante frisar que sem ensaios técnico-científicos tem-se superficialidade, realiza-se uma auditoria tola, sem efeitos na realidade.

O poder público não pode ser enganado pelo prestador de serviços e oferecedor de produtos pagos pelo erário para realizar os cuidados com a cidade.

## 4.2 Merenda Escolar nos Centros de Educação Infantil

Mantendo a coerência com o trabalho que realizei na Relatoria da Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais, com os Ensaios Tecnológicos nos Programas de Recapeamento e Tapa-buracos, a Relatoria da Educação merece a mesma inovação.

A consolidação da auditoria de resultados está na análise dos gastos na Educação, considerando o binômio “Custo X Benefício”. Segundo a previsão do PAF 2017, no orçamento da Educação no Município de São Paulo, no Programa Alimentação e Nutrição, consta R\$ 794.025.367,00; parte importante desse extra-



## PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA - TAPA BURACOS

### RESUMOS DOS RESULTADOS

Testemunho	Sub	Espessura (cm)	Grau de Compactação (%)				Índice de Vazios (%)	Teor de Betume (%)	Granulometria
			< 96 REFAZER	96 à 97 -20%	97 à 98 -10%	98 à 100			
1	CV	6,9	90,4				10,6	7,0	Inaceitável
2		5,1	91,6				12,2	4,9	Inaceitável
3		6,1	89,9				12,6	5,8	Inaceitável
4	IQ	3,0	95,1				7,8	5,6	Inaceitável
4A		4,0	89,2				12,5	6,4	Inaceitável
5		2,5	94,2				9,2	5,2	Inaceitável
5A		4,0	95,8				5,0	7,2	Inaceitável
6		3,0	95,4				7,3	5,7	Inaceitável
6A		3,0	95,2				6,9	6,2	Inaceitável
7	PE	3,0	91,6				11,2	5,6	Inaceitável
8		5,0	90,6				12,2	5,6	Inaceitável
9		7,5	91,3				11,4	5,6	Inaceitável
10	MG	4,7	95,0				4,2	8,3	Inaceitável
11		4,5	95,9				5,5	6,6	Inaceitável
12		2,7	93,8				7,4	6,8	Inaceitável
13	CS	3,0		96,3			6,3	5,8	Inaceitável
13A		4,0	95,5				7,8	5,3	Inaceitável
14		2,5		96,2			6,2	6,0	Inaceitável
14A		2,5		96			6,7	5,8	Inaceitável
15		4,0		96,2			7,1	5,3	Inaceitável
15A		4,0	95,4				6,8	6,1	Inaceitável
16	CL	5,8	92,4				10,6	5,5	Inaceitável
17		5,0	92,8				9,5	5,9	Inaceitável
18		5,0	92,4				10,4	5,6	Inaceitável
19	FB	3,0			97,5		4,8	6,1	Aceitável
20		6,0			97,2		5,8	5,6	Inaceitável
21		5,5				98,2	4,4	5,9	Inaceitável
22	IP	6,5			97,8		5,3	5,5	Inaceitável
23		4,0	95,7				8,7	4,5	Inaceitável
24		3,0	94,7				5,5	7,6	Inaceitável
<b>Parâmetros PMSP</b>		<b>&lt; 7</b>	<b>Aceitável &gt; 96 %</b>				<b>3 à 5</b>	<b>4,9 à 5,5</b>	<b>Faixa IV</b>

#### LEGENDA:



**DADOS NÃO ACEITÁVEIS.**

**DADOS ACEITÁVEIS POREM COM REDUÇÃO NO VALOR DA MEDIÇÃO**

**DADOS ACEITÁVEIS.**

Detalhe	Antes	Durante	Depois
Preparação para aplicação de massa Placa : CNI-2172 Início : 12/12/2015 08:01 Fim : 12/12/2015 08:39  Aplicação de Massa Placa : FTV-4059 Início : 12/12/2015 11:21 Fim : 12/12/2015 11:34  Lat/Long : -23.589890 -46.678183 Endereço : Rua Clodomiro Amazonas, 570-642 - Vila Nova Conceição, São Paulo, 04537011, SP, Brasil  Largura : 2,00 Comprimento : 2,00			

ordinário montante é gasto com merenda escolar. Nesta cifra, constam os seguintes gastos, cuja correta e boa utilização do dinheiro público deve ser aferida sob auditoria de resultados:

- Foi assinada, em abril deste ano, uma ATA para fornecimento de 138 mil quilos por mês de feijão carioca tipo 1 – com menos impurezas e defeitos –, totalizando-se um valor estimado de mais de R\$12 milhões de reais no ano (R\$ 12.353.760,00).
- Ainda em abril deste ano, foram adquiridos 1 milhão e 790 mil Kg de arroz longo tipo 1, totalizando quase R\$4 milhões e meio de reais (R\$ 4.403.400,00).
- Em 19 de maio de 2017, foi publicada, no Diário Oficial, uma Consulta Pública de Edital para Registro de Preço do mesmo arroz, prevendo a aquisição de 300 mil quilos por mês, ou seja, 3 milhões e 600 mil quilos em um ano.
- Foi assinada uma Ata de Registro de Preços para arroz parboilizado longo fino tipo 1, com previsão de fornecimento de 100 mil quilos por mês, somando mais de R\$2 milhões e 800 mil no ano (R\$ 2.880.000,00).
- A estimativa de consumo anual é de mais de 4 milhões e 800 mil quilos de arroz (quase 5 mil toneladas!).
- De novembro de 2016 até hoje, foram adquiridos 665 mil quilos de filé de coxa e sobrecoxa sem pele, num valor de mais de R\$5 milhões (R\$ 5.586.000,00).
- Em relação às carnes bovinas, foram adquiridos 480 mil quilos de coxão duro em peças cortadas ao meio, no valor de mais de R\$8 milhões (R\$ 8.136.000,00).
- 70 mil Kg de carne patinho em iscas, totalizando mais de R\$1 milhão e 200 mil reais (R\$ 1.208.900,00).
- 310 mil quilos de filé de Polaca do Alaska (peixe fornecido na Merenda Escolar), totalizando um valor de mais de R\$4 milhões de reais (R\$ 4.014.500,00).
- No oferecimento de merenda, por empresa

terceirizada, o valor estimado é da ordem de R\$ 450 milhões, por ano.

Esses números tão marcantes vêm a comprovar a importância da realização de ensaios com entidades altamente qualificadas, como, por exemplo, o ITAL – Instituto de Tecnologia de Alimentos –, e o IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas. Assim, se possibilita o acompanhamento em tempo real, ou seja, se o que foi comprado, de fato foi entregue, na qualidade e quantidade estabelecidas.

Nesta futura auditoria de resultados sobre a merenda escolar, também é importante reiterar a referência à amostragem utilizada. Por exemplo, o frango, comprado congelado para a merenda escolar, é imerso em água próxima a zero grau. Depois é retirado, secado e congelado. Mas, se não for secado, a água da imersão permanecerá na carcaça, que será congelada. É depois desse processo que ocorre a pesagem e a entrega como merenda. E o mesmo pode acontecer com o peixe. Isso configura fraude, desvio, ilegalidade, pois aumenta-se o peso, com água, indevidamente.

Para combater o potencial mau uso do dinheiro público, a auditoria de resultados, com amparo em ensaio laboratorial, se pautará pela utilização de amostragem adequada para emissão de um laudo. Em seus resultados poderão ser identificados quaisquer desvios em relação à instrução normativa para a auditoria de resultados. Tal se traduz, em termos econômicos, na fiscalização do gasto de mais de R\$ 600 milhões em um único ano.

Isso é cuidar da cidade, dos munícipes e do bom uso do dinheiro público.

Esse procedimento de análise laboratorial deve ser aplicado, também, a serviços e produtos contratados por outras Pastas: pela Secretaria Municipal da Saúde (lençóis descartáveis, luvas, máscaras, material cirúrgico); pela Secretaria Municipal de Transportes (semáforos, tinta da pintura das faixas de pedestres, material das pla-

cas de sinalização, especificação dos uniformes dos funcionários); pela Secretaria Municipal de Prefeituras Regionais (já realizado na pavimentação, operação Tapa-buracos e recapeamento); e pela Secretaria Municipal de Serviços e Obras nas luminárias - medição do fluxo luminoso (lúmen), o nível de iluminância (*lux*), e a uniformidade da iluminação.

Esses são cuidados com o gasto de dinheiro público, cuja qualidade somente pode ser aferida por meio de ensaios técnico-científicos.

### 4.3 Ensaios Técnico-Científicos como base para a Zeladoria: cuidados com a Cidade

A zeladoria – cuidados com a Cidade referente às áreas verdes, manutenção de asfalto, limpeza, etc. – tem figurado entre as principais reclamações feitas pelos cidadãos ao canal 156, da Prefeitura de São Paulo, como noticiado pela imprensa.

Todos esses dados são temas relacionados à instituição de um Índice de Serventia Urbana, que é uma medida de qualidade funcional, referência para determinação de prioridades e investimentos necessários para obras de manutenção. Em outros termos, os Índices de Serventia Urbanos podem ser tratados como parâmetros para escolha do tipo de intervenção, sempre levando em conta a relação “Custo X Benefício”.

A proposta de estabelecimento de Índices de Serventia Urbana foi apresentada, originariamente, por mim, durante meu mandato na Câmara Municipal de São Paulo, como Projeto de Lei para atender o cidadão, usuário das vias públicas, como uma medida de qualidade funcional do pavimento asfáltico. Tais critérios foram inseridos na Lei Municipal nº 14.173/2006, que estabelece indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos essenciais, no Município de São Paulo. E, nesta mesma linha, a Emenda nº 30, à Lei Orgânica do Município, cujo teor determina ao Prefeito, eleito ou reeleito, apresentar o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que

conterá as prioridades, em ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas, para cada um dos setores da Administração Pública Municipal.

Isto está alinhado com as propostas do Tribunal de Contas da União. Na auditoria de resultados, os indicadores de desempenho são usados para medir economicidade, eficácia, eficiência e efetividade. A equipe pode recomendar a adoção de indicadores como medida para aperfeiçoar os sistemas de monitoramento e avaliação (TCU, 2011).

Vale lembrar que o Tribunal de Contas do Município de São Paulo aderiu ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM Brasil; seu objetivo é oferecer um diagnóstico completo da gestão municipal. Praticamente todos os Tribunais de Contas do país fornecem informações dos municípios sobre Educação (peso de 20%), Saúde (peso de 20%), Planejamento (peso de 20%), Gestão Fiscal (peso de 20%), Meio Ambiente (peso de 10%), Cidades Protegidas (peso de 5%) e Governança em Tecnologia da Informação (peso de 5%). Com isso, temos um mapa de todos os municípios do país e a relação entre os recursos utilizados e os resultados obtidos. Trata-se, pois de um indicador único para todo o país e dentro de um eixo utiliza diversos elementos de avaliação, comparável ao Índice de Desenvolvimento Humano - IDH.

Aproveitando a metodologia do IEGM, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo introduziu, de maneira inédita, por minha iniciativa, o conceito do Indicador de Zeladoria, que será aplicado no Município de São Paulo, pelo qual serão comparadas as atuações das Prefeituras Regionais na zeladoria da cidade. Esses indicadores são importantes para o Município de São Paulo, pois, com isso, tem-se um mapa da situação da Cidade e será possível cobrar a correta utilização do dinheiro público nos serviços de Tapa-buraco, Poda de Árvore, Limpeza Mecânica de Boca de Lobo e Limpeza Manual de Córregos.

Há, por meio deste conjunto de pontos de inovação, uma ampliação funcional de sua análise ao incorporar a tecnologia. Nesta, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo além

de se concentrar nos aspectos legais, alcança a análise da correta e boa aplicação dos recursos públicos; alcança, ainda, resultados das políticas públicas, e, conseqüentemente, traz o arrefecimento dos prejuízos financeiros aos cofres públicos. Eis a nova gestão pública, na qual o papel dos gestores públicos é de maior responsabilidade, devendo gerir os recursos públicos de forma eficiente e eficaz, como nos modelos de gestão utilizados pelo setor privado (MAR-

QUES, 2004). A relevância e a transparência da informação são cruciais, assim como o controle, na medida em que o cidadão adquire um novo papel e torna-se elemento fundamental para a gestão pública, pois é a ele que a informação se dirige (MARQUES, 2004).

A auditoria de resultados atinge novos alcances, numa perspectiva de controle da gestão, assim definidos internacionalmente. Por meio da Declaração de Lima sobre as linhas básicas

## SERVIÇO

● Demandas de zeladoria são maioria entre reclamações via 156 não atendidas

Avaliação e serviços em árvore em área pública	80.232
Tapa-buraco	64.714
Fiscalização de estabelecimentos comerciais e serviços	52.818
Fiscalização de obras em terrenos	44.079
Remoção de veículo/carcaça abandonado na via pública	42.281
Reclamação de poluição sonora - PSIU	22.825
Construção/reforma de calçadas em áreas públicas e praças	21.956
Denúncia de calçada particular irregular, danificada ou inexistente	20.377
Recapamento	18.879
Capinação e roçada	15.538
Reparo de lâmpada	14.938
Denúncia de edificação não adaptada às normas de segurança	13.434
Denúncia de reparo mal executado em calçada	11.442
Denúncia de esgoto a céu aberto	11.209
Avaliação da circulação e acesso de veículos	9.071
Denúncia de caçamba de entulho	8.809
Reclamação de não retirada de material	8.681
Denúncias de locais com acúmulo de água limpa e parada	8.516
Reclamação de falta de varrição	8.191

FONTE: PREFEITURA DE SÃO PAULO

INFOGRAFIA: ESTADÃO



Neste diapasão, também foram feitos ensaios no piso da ciclovia CEAGESP/ Ibirapuera, nas guias de concreto e tampas de boca de lobo, que são compra-

das pela municipalidade. esses ensaios são de suma importância para comprovar o que a prefeitura está pagando é o que efetivamente está sendo entregue.

de fiscalização, estatuiu-se a necessária inter-relação entre o controle e os recursos públicos. Assim, para além de um mecanismo regulador da legalidade, como expresso em uma auditoria de conformidade, avalia-se, também, no Tribunal de Contas do Município de São Paulo a rentabilidade, utilidade e racionalidade dos atos públicos financeiros, fundamentadas em laudos de ensaios tecnológicos e científicos.

Nestes termos, a auditoria de resultados, instrumento que busca a eficiência e a eficácia na avaliação do uso dos recursos públicos, conjuga aspectos de regularidade e de funcionamento, na nova configuração dos Tribunais de Contas.

### 5 Considerações finais

É neste aspecto que consideramos a utilização da auditoria de resultados, como ferramenta de análise do processo de gestão organizacional, avaliando a efetividade da aplicação dos recursos públicos e auxiliando na prestação de contas (FÉLIX, 2008).

A auditoria de resultados é amparada pela realização de ensaios técnico-científicos que conferem fidedignidade às informações sobre a correta utilização do dinheiro público.

Portanto, a fiscalização dos governos exige dos Tribunais de Contas bem mais que a aferição de conformidade com as normas de execução orçamentária e de regularidade de despesas. É necessária a adoção ampla de auditoria de resultados, com amparo em análises laboratoriais em várias Pastas da Municipalidade.

Com sua auditoria de resultados, o tribunal de contas do município de São Paulo inova e influencia a administração pública, aplicando uma perspectiva gerencial do sistema por meio da utilização de ensaios tecnológicos, informatização do processamento, Accountability e Governança no setor público.

Assim, a ampla divulgação da informação financeira pública, disponível para toda a sociedade, como também das auditorias e juízos realizados sobre as contas públicas, alinhado ao reconhecimento técnico-científico incorporado às atividades do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, o fazem alinhados aos padrões

internacionais, mostrando com tal inovação estar atento à consecução de suas funções institucionais.

### Referências

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Técnica de grupo focal para auditorias / Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Segecex, Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria (Seaud), 2013. 23 p.

\_\_\_\_\_. **Técnica de indicadores de desempenho para auditorias / Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2011. 37 p.

FÉLIX, Cláudia Lima. **Auditoria de desempenho aplicada na avaliação da execução de metas orçamentárias do setor público**. Congresso Brasileiro de Contabilidade. Gramado, Brasil. 2008.

HEDLER, Helga Cristina; TORRES, Cláudio Vaz. Meta-avaliação de auditorias de natureza operacional do tribunal de contas da União. **Rev. adm. contemp.** Curitiba, v. 13, n. 3, p. 469-486, Sept. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552009000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552009000300008&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 5 maio 2017.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772, Aug. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000400002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 5 maio 2017.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa; ALMEIDA, José Joaquim Marques de. Auditoria no sector público: um instrumento para a melhoria da gestão pública. **Rev. contab. finanç.** São Paulo, v. 15, n. 35, p. 84-95, Aug. 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-70772004000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772004000200007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 5 maio 2017.

1 Exercer a fiscalização da Administração Pública do Município de São Paulo com efetividade, atendendo aos requisitos estabelecidos e melhorando continuamente seu Sistema de Gestão (in <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/105/86>).

2 Definição formulada pela The International Organisation of Supreme Audit Institutions, no sítio eletrônico <http://www.intosai.org/> (acesso em 08 de maio de 2017).

3 Em 2016, a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP - arrecadada foi de R\$535.964.473,38, no Município de São Paulo. Em comparação a 2015, houve um acréscimo de 71%. Esse é o lastro orçamentário/financeiro dos pagamentos das contraprestações pelos serviços e aquisições, em iluminação, feitos pela Prefeitura.

4 A Lei Federal Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal, estabelece que:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; (negrito nosso)

Art. 6º. Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

VII - informação relativa:

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

5 Princípio 8

Comunicação oportuna e ampla dos resultados das atividades de auditoria por intermédio da mídia, de sites e de outros meios.

40. Os relatórios de auditoria devem ter ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico, sendo obrigatoriamente publicados na página eletrônica do Tribunal de Contas.

41. Os Tribunais de Contas devem incentivar o interesse público e acadêmico sobre suas conclusões mais importantes.

42. Os Tribunais de Contas devem iniciar, realizar auditorias e emitir os respectivos relatórios em tempo hábil. A transparência e a accountability serão melhoradas se as auditorias e as informações fornecidas forem tempestivas.

43. Os Tribunais de Contas devem tornar disponíveis e compreensíveis os relatórios de auditoria para o grande público através de vários meios (resumos, gráficos, apresentações de vídeo e comunicados de imprensa).

6 <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/> (acesso em 10/05/2017).

7 Idem

8 A governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas: (1) Centro de Governo, Sociedade e Estado; (2) Políticas Públicas, Entes Federativos e Esferas de Poder; (3) Corporativa/Organizacional (aplicada a órgãos e entidades); e (4) Intraorganizacional (aplicada a aquisições, TI, pessoas...). in sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União (vide nota 4).

9 Vide “Queixas de zeladoria lideram na Prefeitura”, jornal o Estado de S. Paulo, 08 de maio de 2017, in <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,queixas-de-zeladoria-lideram-na-prefeitura,70001767269> (acessado em 09 de maio de 2017).

10 Vide a Declaração de LIMA sobre as linhas básicas da fiscalização, aprovadas no IX Congresso da no sítio eletrônico do INTOSAI ([www.intosai.org](http://www.intosai.org)).