

Controle Externo e fiscalização operacional do Comando da Aeronáutica: em busca de mais eficiência na Defesa Aeroespacial



Carlos Wellington Leite de Almeida

é servidor do Tribunal de Contas da União. Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB)

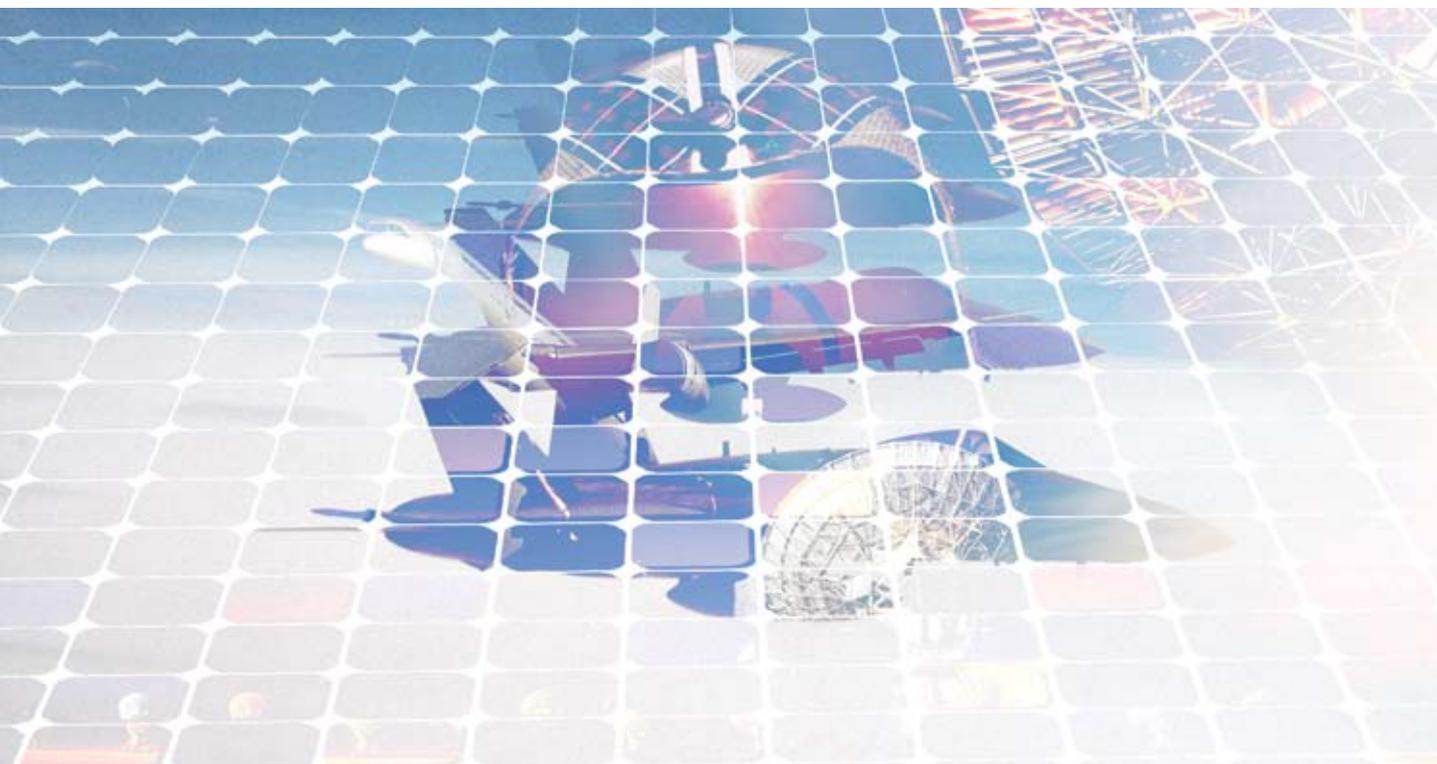
RESUMO

As Auditorias Operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas da União são instrumentos de controle focados na avaliação dos resultados efetivos dos programas e projetos da Defesa Aeroespacial. Essas auditorias são ferramentas de fiscalização por meio dos quais o Tribunal supervisiona as organizações da Defesa Aeroespacial, do ponto de vista do desempenho. Por meio do Controle Externo Operacional, o Tribunal vem sendo percebido pelo Comando da Aeronáutica não apenas como um rigoroso fiscal da conformidade, mas como um parceiro confiável no esforço para se ter uma gestão mais eficiente.

Palavras-chave: Auditoria, desempenho, defesa aeroespacial.

ABSTRACT

Performance audits carried out by the Federal Court of Accounts of Brazil are control instruments focused on the



evaluation of the Aerospace Defense programs and projects effective results. Such audits are fiscalization tools by which the Court supervise Aerospace Defense from the performance point of view. Throughout Performance External Control, the Court has been perceived by the Air Force Command not only as a strict supervisor of compliance but also as a trustful partner in the effort for having a more efficient management.

Key words: Audit, performance, aerospace defense.

1. INTRODUÇÃO

As Auditorias Operacionais (ANOp) do Tribunal de Contas da União (TCU) se afirmam como fiscalizações especialmente vocacionadas para a avaliação dos resultados finalísticos dos programas e projetos da Defesa Aeroespacial no Brasil. Percebidas, de maneira cada vez mais evidente, como instrumentos de fiscalização de alta relevância, as ANOp emprestam o máximo de sua força à busca de melhores

resultados na gestão da Defesa Aeroespacial brasileira. Com as ANOp, o TCU vem sendo percebido no âmbito do Comando da Aeronáutica (Comaer) não apenas como um rigoroso fiscal da conformidade, mas como um parceiro confiável no esforço para se ter uma gestão mais eficiente.

A presente pesquisa segue o método qualitativo e se fundamenta em análise bibliográfica e entrevistas realizadas com profissionais que atuam na área (Anexo A). A análise bibliográfica inclui documentos oficiais de acesso público e doutrina acadêmica. As entrevistas, em número de 54, foram realizadas nos âmbitos do TCU, com 33 entrevistas; do Comaer, com 20 entrevistas; e do Ministério da Defesa (MD), com uma entrevista. No TCU e no Comaer, foram entrevistados profissionais atuantes nos níveis organizacionais de comando político organizacional, direção superior, direção setorial e auditoria. No MD foi entrevistado um profissional atuante no nível de direção setorial. As opiniões coletadas nas entrevistas têm resguardado o sigilo da fonte, de acordo

com a melhor orientação metodológica, exceto em relação aos Ministros-Presidentes do TCU e ao Comandante da Aeronáutica, exercentes do comando político nas organizações envolvidas (Anexo B).

2. PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO

A Constituição Federal define o Controle Externo como a fiscalização administrativa das organizações públicas federais, que compete ao Congresso Nacional, com o auxílio do TCU. Deve prestar contas, em essência, todo aquele que gerencia ou se responsabiliza pelo uso de recursos da União, ente político federativo associado ao Governo Federal (BRASIL, 1988). Para cumprir a atribuição constitucional, o TCU se vale dos processos de Controle Externo.

Existem diversos tipos de processos de Controle Externo, cada um deles voltado à obtenção de determinado resultado específico: contas, fiscalização, denúncias e representações, entre outros. Para a presente pesquisa interessam mais de perto os chamados **processos de contas e de fiscalização**. É por meio desses dois tipos processuais que se tornam mais evidentes as vertentes judicante, sancionadora, fiscalizadora, corretiva e preventiva da ação do TCU junto às organizações públicas e privadas que gerenciam recursos públicos federais.



3. PROCESSOS DE CONTAS

Os processos de contas são instrumentos por meio dos quais o TCU enfatiza as vertentes judicante e sancionadora. Judicante porque julga contas e atos de gestão que caracterizem a disposição onerosa dos recursos da União. Sancionadora porque os processos de contas têm como um dos traços típicos mais conhecidos a possibilidade de aplicar penalidades, de diferentes naturezas, aos gestores de recursos. São os processos por meio dos quais o TCU exerce com pleno vigor a sua competência para julgar as contas dos administradores públicos e demais responsáveis pela gestão de recursos públicos (BRASIL, 1992).

Os processos de contas podem ser subdivididos em dois grandes grupos: contas ordinárias e contas especiais. Ordinárias são as contas prestadas periodicamente pelos gestores federais, em geral a cada ano, como decorrência do dever constitucional que tem todo gestor de prestar contas dos recursos públicos geridos. Especiais, materializadas nos processos de **Tomadas de Contas Especiais (TCE)**, são as que se destinam, especificamente, à apuração de danos ao Erário (BRASIL, 1992).

4. PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO

Processos de fiscalização são aqueles voltados para a ação mais direta do TCU sobre as organizações públicas cuja gestão supervisiona. Enfatizam as vertentes fiscalizadora, corretiva e preventiva da ação do Controle Externo. Ocasionalmente, podem resultar na aplicação de penalidades. De maneira geral, pode-se dizer que os processos de fiscalização são aqueles nos quais o Tribunal vai às organizações em busca dos dados e informações, detendo a plena iniciativa da ação de controle, enquanto nos processos de contas o controle exercido, na maioria das vezes, começa com

as informações e os dados que as organizações encaminham ao Tribunal.

O Regimento Interno do TCU (RITCU) prevê a utilização de cinco instrumentos de fiscalização. Cada um destes instrumentos conta com uma metodologia específica, voltada à obtenção de um resultado organizacional e processual distinto dos demais. Além disso, cada um deles leva, ainda, à constituição de um processo no qual se realiza o planejamento das fiscalizações, tratam-se seus achados e se chegam às conclusões devidas. Os instrumentos de fiscalização adotados pelo TCU são (BRASIL, 2012: 57-59):

- **Levantamento:** destina-se ao conhecimento da organização a ser supervisionada, sendo a utilização, normalmente, prévia à de outros instrumentos de fiscalização.
- **Auditoria:** destina-se a verificar e avaliar de maneira abrangente e de forma detalhada o funcionamento das organizações, podendo a auditoria ser **de conformidade ou operacional**.
- **Inspeção:** serve para suprir lacunas de outros processos ou para investigar aspectos pontuais da gestão das organizações supervisionadas.
- **Acompanhamento:** destina-se à verificação continuada dos atos de gestão de uma organização durante um período determinado de tempo.
- **Monitoramento:** serve para verificação do cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo TCU.

As auditorias são os instrumentos de fiscalização que interessam mais de perto à presente pesquisa. Tratam da maneira mais completa as diversas questões administrativas e permitem as conclusões mais abrangentes, geralmente aplicáveis por extensão a outros

atos de gestão, inclusive em outras organizações. Estimulam sobremaneira a transparência nos atos de gestão e a boa governança pública, induzindo os gestores públicos a adotar melhores condutas na utilização de recursos públicos e também, ocasionalmente, aplicando-lhes sanções. As auditorias se incluem entre os principais instrumentos de efetivação do controle legislativo sobre os atos de gestão. Nos termos das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT):

A ação independente exercida pelo TCU, por meio de auditorias, **de estímulo à transparência da gestão** e de outras ações de Controle Externo, incluindo a aplicação de sanções, constitui-se instrumento da **governança pública** cujo objetivo, ao final, é **assegurar a accountability pública**, contribuindo para reduzir as incertezas sobre o que ocorre no interior da administração pública, fornecendo à sociedade e ao Congresso Nacional uma razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público, de modo transparente, em conformidade com os princípios de administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis (grifo nosso) (BRASIL: 2011: 12).

5. AUDITORIAS OPERACIONAIS (ANOP)

As Auditorias Operacionais (ANOp) são os instrumentos de fiscalização por meio dos quais o TCU exerce o Controle Externo das organizações supervisionadas do ponto de vista dos resultados da gestão. É o que se convém chamar Controle Externo Operacional, o qual se dissocia dos aspectos vinculados à legalidade

dos atos de gestão para verificar os resultados efetivamente entregues à sociedade, por meio das diferentes políticas públicas. Visa a contribuir para com o aperfeiçoamento da gestão pública e se insere nas vertentes fiscalizadora, corretiva e preventiva da ação do TCU, de maneira afastada das vertentes judicante e sancionadora. O Manual do TCU define que a ANOp:

É o exame independente e objetivo da **economicidade, eficiência, eficácia e efetividade** de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. (grifo nosso) (BRASIL, 2010: 7).

A definição de ANOp adotada pelo TCU é coerente com a adotada pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), organização internacional que reúne as entidades de fiscalização superior (EFS) de diversos países. Para a Intosai, a ANOp (*Performance Audit*) visa à avaliação da eficiência e da efetividade das ações governamentais, com vistas ao aperfeiçoamento. De acordo com a publicação normativa *Implementation Guidelines for Performance Auditing*:

Auditoria Operacional é um exame independente da eficiência e efetividade das ações, programas ou organizações governamentais, com clara atenção à economia, e com o propósito de induzir aperfeiçoamentos. (Intosai, 2004: 11)¹.

6. IMPORTÂNCIA DAS ANOP REALIZADAS PELO TCU NO COMAER

Considerados em um só grupo os entrevistados no âmbito do TCU e do Comaer, verifica-se percepção geral no sentido de que as ANOp são instrumentos de controle nem mais

nem menos importantes que os demais. Os demais instrumentos correspondem àqueles de enfoque mais tradicional, que normalmente privilegiam a conformidade dos atos de gestão. Do total de 54 entrevistados, 27, exatamente 50%, percebem essa paridade de importância entre as ANOp e outros instrumentos de controle. O quadro do Anexo C evidencia os resultados obtidos.

Entre os entrevistados, predomina a noção de que as ANOp, instrumentos de controle vocacionados à medição de resultados do uso do dinheiro público, igualam-se em importância aos instrumentos de controle que enfatizam a conformidade dos atos de gestão. Mais além, um percentual de 33,3 % dos entrevistados entende que as ANOp são instrumentos de controle mais importantes que os demais e 9,3% percebem as ANOp como sendo muito mais importantes. Ao todo, um significativo percentual de 42,6% dos entrevistados no TCU e no Comaer considera que as ANOp gozam de uma importância destacada entre os demais instrumentos de controle.

Particularmente interessante é a percepção da instância de comando político do TCU quanto à disposição do Comaer para ser transparente em sua gestão, percepção que aponta para uma possível quebra de paradigma institucional. As organizações do setor Defesa, tradicionalmente, são percebidas como organizações mais fechadas que outras do setor público, seja em razão de suas especificidades operacionais, seja em razão da cultura de sigilo, isto é, da indevida extensão do sigilo típico de alguns assuntos militares a outros assuntos que devem ser tratados segundo a regra geral da transparência. Entretanto, o Comaer tem estabelecido relações de intensa transparência com o TCU, não se furtando a prestar quaisquer informações à EFS e possibilitando a realização de ações orientadoras de caráter preventivo.

A ideia de fiscalizar as forças armadas pode parecer, de início, um espaço de tensão, mas tem se mostrado um espaço de relativa tranquilidade. (...) Fizemos auditorias operacionais na defesa aérea, no controle do espaço aéreo do Brasil (...) e tivemos uma relação muito interessante com o Comando da Aeronáutica. Nossas auditorias operacionais surtiram efeitos extraordinários. (...) A ideia de Defesa é muito ampla, tem inúmeras matizes (...). **A fiscalização das forças armadas pelo Tribunal tem produzido excelentes resultados e vai continuar produzindo.** (grifo nosso) (Ministro Benjamin Zymler, TCU/Comando Político, Presidente biênio 2011-2012).

O TCU pode e deve contribuir para a melhoria da imagem dos outros órgãos perante os olhos da sociedade. Essa melhoria deve ser fruto de nossa ação pedagógica, de como podemos contribuir para a melhoria desses órgãos. Já o fizemos em relação à Infraero [Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária], obtendo uma melhora sensível na imagem da empresa, ao ponto de o Ministro da Defesa telefonar para agradecer a ação preventiva e pedagógica do Tribunal. (grifo nosso) (Ministro Ubiratan Aguiar, TCU/Comando Político, Presidente biênio 2009-2010).

O Comaer, por sua vez, destaca a percepção organizacional do TCU não somente como um fiscal de suas atividades, mas, também, como um parceiro de gestão. A organização encarregada da Defesa Aeroespacial começa a perceber que o TCU pode contribuir para com o aperfeiçoamento dos processos de gestão e reconhece a capacidade técnica dos auditores externos. Esse reconhecimento, em especial, sinaliza uma importante inversão na ideia tra-

dicional de autossuficiência dos militares, noção que, por muito tempo, manteve as forças armadas afastadas das outras organizações públicas e privadas. No grupo dos entrevistados do Comaer, e, em especial, no seu comando político, percebe-se uma forte vontade de que o TCU se aproxime da organização e traga a contribuição para a gestão da Defesa Aeroespacial brasileira.

As observações e recomendações que o Tribunal nos faz só podem **melhorar os nossos processos.** Notamos que **os auditores do TCU são muito bem preparados.** (grifo nosso) (Tenente-Brigadeiro do Ar Juniti Saito, Comaer/Comando Político).

7. PERCEÇÃO DA IMPORTÂNCIA DAS ANOP PELOS AUDITORES EXTERNOS E INTERNOS

Resultados interessantes no sentido da convergência de percepções organizacionais são obtidos quando se categorizam os resultados segundo as organizações estudadas. Entre os 54 (cinquenta e quatro) entrevistados, sendo 33 no âmbito do TCU e 21 no âmbito do Comaer e do MD, verificam-se posicionamentos mais ou menos uniformes e que sinalizam uma tendência institucional semelhante na forma de perceber os processos de ANOp. A importância da ANOp como instrumento de controle é patente para os entrevistados das duas organizações.

No âmbito do TCU, 18 entrevistados, correspondentes a 54,6% dos entrevistados da organização, consideram a ANOp um instrumento de fiscalização igualmente importante em relação aos demais. No Comaer, o percentual de respostas no mesmo sentido chegou a 42,9%, perfazendo nove respostas. Pode-se dizer, portanto, a partir das percepções colhidas em ambas as organizações, que a ANOp é vista

como um processo tendente a se afirmar como ação de controle de especial significado para a fiscalização da Defesa Aeroespacial. O quadro do Anexo D consolida as informações obtidas por meio das entrevistas.

Interessante, também, é verificar o percentual significativo de entrevistados que, tanto no TCU quanto no Comaer, consideram a ANOp um instrumento de controle superior aos demais. No TCU, o percentual de entrevistados que considera a ANOp um instrumento de controle “mais importante” ou “muito mais importante” que os demais atinge 45,4%, com um total de 15 respostas. No Comaer, percebem a superioridade da ANOp como instrumento de controle 38,1% dos entrevistados, perfazendo 8 respostas nesse sentido. A ANOp se apresenta para os entrevistados das duas organizações como instrumento de controle de consolidado valor para a fiscalização da Defesa Aeroespacial.



Finalmente, apenas quatro entrevistados consideram a ANOp um instrumento de menor importância que os demais, no que se refere ao Controle Externo da Defesa Aeroespacial. Todos são oficiais do Comaer, não havendo posicionamento semelhante entre os entrevistados do TCU. Entretanto, mesmo assim, esses entrevistados deixam claro que essa consideração decorre muito mais da falta de compreensão da importância e do potencial da ANOp no seio do Comaer do que de uma efetiva conclusão organizacional pela menor importância da fiscalização operacional. Destacam-se, a respeito, os seguintes posicionamentos:

A auditoria de conformidade tem prevalência na Força Aérea Brasileira. A **auditoria operacional está muito no início e ainda não tem sua importância devidamente reconhecida**. A tendência do Tribunal de olhar mais para a eficácia e a eficiência pode contribuir para mudar isso. (grifo nosso) (Comaer/Auditor).

No Comando da Aeronáutica, hoje, a **importância da auditoria operacional ainda não foi bem identificada**. No momento precisamos mostrar ao Comando como se faz, focada no problema. (grifo nosso) (Comaer/Auditor).

Na percepção dos entrevistados, em geral, a ANOp se afirma como instrumento de controle de especial relevância para que o TCU detenha efetivo conhecimento das ações levadas a efeito nas organizações fiscalizadas. Entendem que é a partir das ANOp que o Tribunal poderá melhor compreender as atribuições e responsabilidades das organizações fiscalizadas e expedir recomendações e determinações que realmente contribuam para com o aperfeiçoamento dos diversos processos de gestão. A ANOp fortalece a capaci-

dade de diálogo do TCU com as organizações públicas ao carrear-lhe informação relevante acerca do funcionamento dessas organizações em bases reais e não apenas no plano formal.

[A ANOp] é a base de todo o conhecimento que nós precisamos ter para construirmos um Controle Externo minimamente eficaz. O Controle Externo pressupõe o conhecimento dos processos de trabalho em toda a Administração Pública. A base dessa aquisição de conhecimento, que nos dará nível de interlocução com os gestores, é a ANOp. Na verdade, a ANOp deve ser o principal trabalho de inteligência do Tribunal. (grifo nosso) (TCU/Auditor).

Particularmente em relação à fiscalização do Setor Defesa, o TCU chegou a adotar mudanças em sua política de especialização, como decorrência de seus próprios processos de ANOp. A unidade técnica específica identificou a necessidade de contar com um corpo funcional especialmente voltado para as questões finalísticas da Defesa, de forma a elevar a qualidade da interlocução com o Ministério da Defesa (MD) e as forças armadas. Alterações de rumo dessa natureza dificilmente seriam levadas adiante se o TCU se mantivesse atrelado exclusivamente aos aspectos formais da gestão. É a percepção institucional da necessidade de se conceder mais atenção à eficiência, à eficácia e à efetividade nos resultados propiciados pelo Setor Defesa que induz mudanças na preparação dos auditores externos.

Estamos mudando a política de especialização (...). Está surgindo a possibilidade de contarmos com um grupo de auditores exclusivamente destinados aos aspectos finalísticos da Defesa. Com isso esperamos **mudar o nível de compre-**

ensão e aumentar a qualidade de nossa interlocução com a Defesa e das respostas que damos à sociedade. (grifo nosso) (TCU/Direção Setorial).

Essa postura de crescente valorização da ANOp como instrumento de fiscalização encontra eco nos países em que já se tem desenvolvida uma cultura de controle mais sólida. É o caso do *Australian National Accounting Office* (ANAO), EFS da Austrália. Naquela organização de controle, claramente, afirma-se a ANOp em sua importância para agregar valor aos processos e práticas de gestão na gestão de recursos públicos.

Auditorias Operacionais têm um importante papel no aperfeiçoamento da administração e práticas de gestão das organizações do setor público. (AUSTRÁLIA, 2008: 3)².

8. RECEPTIVIDADE DOS AUDITORES INTERNOS DO COMAER ÀS ANOP DO TCU

Buscou-se avaliar, ainda, a receptividade dos auditores internos do Comaer às intervenções do TCU por meio de Auditorias Operacionais (ANOp). Entre os 21 entrevistados do Comaer, 16, perfazendo um percentual de 76,2%, caracterizaram essa interferência como sendo positiva. Quatro entrevistados, perfazendo 19,0% das respostas, mostraram-se indiferentes à intervenção, não percebendo nos trabalhos de ANOp do TCU contribuição significativa para a gestão da Defesa Aeroespacial. Apenas um entrevistado (4,8%) entendeu ser negativa a intervenção do TCU na gestão do Comaer, por meio de ANOp. O quadro do Anexo E resume os dados obtidos nas entrevistas.

No conjunto dos entrevistados do Comaer, portanto, prevalece a noção de que

a intervenção do TCU, no exercício do Controle Externo de natureza operacional, materializado nos processos de ANOp, é benéfico para a Defesa Aeroespacial. Reconhece-se, no âmbito do Comaer, que as intervenções do TCU nos seus processos de gestão pode sinalizar melhores rumos administrativos e permitir o alcance de melhores resultados. Afasta-se, portanto, a ideia de que a presença da EFS junto à organização auditada constitua mais um peso para o gestor e consolida-se a percepção de parceria institucional.

(...) qualquer ação do Tribunal de Contas da União, do controle, externo ou interno, será benéfica. Porque **não se pode conceber hoje, não somente na gestão pública, mas em qualquer entidade, um executivo agir sem dispositivo de controle**, não para cercear a sua ação, mas para saber se se caminha na direção do que foi programado. (grifo nosso) (Comaer/Auditor).

Destaca-se, entre os entrevistados do Comaer, a noção de que o TCU pode contribuir para impulsionar a legitimidade da Defesa Aeroespacial. Esse reforço à legitimidade decorre da credibilidade institucional do TCU e do alcance de suas decisões. Projetos da Defesa Aeroespacial tiveram a legitimidade consolidada após a realização de auditorias em que o TCU, no pleno exercício de suas competências, ao mesmo tempo em que expôs as fortalezas e debilidades programáticas, também esclareceu a sociedade e as demais organizações acerca de sua relevância.

O Tribunal tem uma notoriedade na sociedade como o órgão que coloca às claras o que é bom e o que é ruim. O Tribunal tem credibilidade e isso foi muito importante para que a sociedade pudesse compreender, por exemplo, a necessidade dos

caças (Projeto FX-1), em que se pôde ver uma mudança na forma como a mídia noticiava o programa antes da vinda do Tribunal e como passou a noticiar depois. O TCU ter feito sua auditoria mudou a percepção de necessidade, o porquê de um caça para um país que não tem esgoto. **A credibilidade do Tribunal facilita a interlocução com a sociedade e beneficia os grandes projetos.** (grifo nosso) (Comaer/Auditor).

Os entrevistados do Comaer percebem, ainda, como desdobramento desse processo de legitimação que pode ser conduzido pelo TCU, a possibilidade de sensibilizar o próprio Governo Federal para as questões relativas à Defesa Aeroespacial. Foi o caso do Programa de Fortalecimento e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (PFCEAB), que passou a receber mais atenção do Governo Federal do Brasil depois que as auditorias do TCU expuseram a importância e as dificuldades que enfrentava. O exercício do Controle Externo pelo TCU serve, portanto, não somente aos propósitos fiscalizatórios do Poder Legislativo, mas também, para suprir falhas de comunicação na definição de prioridades entre as organizações públicas integrantes do próprio Poder Executivo.

Na época, em torno de 2000, 2001, 2002, o Governo (...) não estava liberando os recursos necessários para o programa [PFCEAB]. Dos 100% que deveriam ser alocados, apenas 40% ou 50% eram. A percepção após **a visita do TCU**, que produziu vários relatórios, nos quais foi recomendado ao próprio Governo que se empenhasse mais para que o programa alcançasse suas metas, **fez surtir um efeito desejado, em que o Governo passou a ver que deveria se preocupar mais com o programa de fortalecimento da Força Aérea.** (grifo nosso) (Comaer/Direção Superior).

Os entrevistados do Comaer que percebem de maneira indiferente ou negativa as ANOp do TCU na Defesa Aeroespacial, em geral, o fazem como resultado da maior evidência das vertentes judicante e sancionadora da EFS. Sua visão traduz o que entendem ser uma percepção geral do gestor comum do Comaer, que responde pessoalmente pelos atos de gestão e, nos processos de contas, é sujeito passivo em um julgamento de seus atos e pode chegar a ser apenado com penalidades de diferentes naturezas. Dessa forma, sinalizam os entrevistados, não seria fácil para os gestores priorizar as questões de eficiência e eficácia nos resultados, uma vez que a conformidade dos atos de gestão continua a representar-lhes uma responsabilidade muito mais gravosa. Não se trata, portanto, de uma real conclusão desses entrevistados quanto a serem negativos os resultados das ANOp do TCU, mas de incompreensão acerca de seu verdadeiro potencial e sua importância.

Apesar de as auditorias operacionais serem importantes para o Comando da Aeronáutica, não se deve esquecer a questão principal para o gestor, da prestação de contas, da tomada de contas, e da responsabilidade que desses processos decorre. (grifo nosso) (Comaer/Direção Superior).

A maior dificuldade, hoje, do gestor, é ser muito vulnerável, muito exposto às penalidades aplicáveis, já que responde pessoalmente por seus atos de gestão, no caso de serem esses atos considerados irregulares. (grifo nosso)(Comaer/Direção Setorial).

9. PARTICIPAÇÃO ATIVA DO AUDITADO NA ANOP

Para que uma ANOp seja coroada de sucesso é essencial que uma relação de coopera-

ção e confiança se estabeleça entre auditores e auditados, desde o início dos trabalhos. E, no que se refere às ANOp realizadas pelo TCU no Comaer, a colaboração estabelecida entre as equipes de ambas as organizações foi decisiva. O Comaer demonstrou, ao longo dos processos aos quais se submeteu, clara intenção de apresentar seus resultados ao controle e à sociedade, aceitando com maturidade organizacional as críticas que recebeu e aumentando, com isso, o grau de transparência de sua gestão. Acerca da participação ativa do auditado no processo, esclarece o Manual do TCU que:

A participação do gestor e de sua equipe é fundamental em várias etapas do ciclo de ANOp. Desde a etapa de seleção do tema e definição do escopo da auditoria até a caracterização dos achados e possíveis recomendações, a equipe deve contar com a imprescindível colaboração do auditado. **Para que a auditoria contribua efetivamente para o aperfeiçoamento da gestão, o gestor precisa apoiar o trabalho** e estar disposto a colaborar, facilitando a identificação das áreas relevantes a serem examinadas. (grifo nosso) (BRASIL, 2010: 10).

Essa cooperação entre o TCU e o Comaer ficou demonstrada em diferentes situações: nas reuniões prévias à execução das auditorias, nos painéis de referência e durante a validação dos achados de auditoria. O Acórdão 036/2003-TCU-Plenário (BRASIL, 2003), prolatado no âmbito da fiscalização do Programa EMAer-32, definiu claramente a importância dessa participação ativa do auditado ao recomendar ao Comaer a criação de um grupo de contato de auditoria, que contasse com pessoal do Estado-Maior da Aeronáutica (EMAer) e da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA), destinado a atuar como canal de comunicação com o TCU. Essa recomenda-

ção, consignou o Acórdão, teve o “objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações (...), a evolução dos indicadores de desempenho do Emaer-32 e o atingimento das respectivas metas” (BRASIL, 2003).

A ANOp altera substancialmente a expectativa do auditado em relação ao trabalho de fiscalização do TCU. O auditado passa a perceber que o órgão de Controle Externo pode contribuir para com o aperfeiçoamento dos resultados. O TCU é percebido como um parceiro de gestão capaz de avaliar resultados e sinalizar rumos corretivos para a gestão. O auditor externo, em tais casos, passa a ser para a organização auditada um parceiro particularmente bem-vindo e o gestor se vê incentivado a estabelecer a necessária parceria.

Percebe-se a expectativa do gestor que chega a querer ser avaliado. Muitas vezes o próprio gestor não tem informação da ponta do programa e conta com o TCU para ter essa informação. **A atuação do Controle Externo é especialmente relevante porque traz uma informação isenta e joga luz sobre os resultados. O gestor busca essa parceria porque com ela passa a ter mais força para suas próprias reivindicações.** (grifo nosso) (TCU/Auditor).

A disposição dos auditados do Comaer, em sede de ANOp, para acatar questionamentos e críticas aos resultados de sua própria organização se amolda aos conceitos centrais que regem essa modalidade de auditoria. Na ANOp, por meio da interpretação conjunta, de auditores e auditados, com relação aos resultados da gestão, o modelo tecnocrático de auditoria é substituído por um modelo participativo. A inclusão do ponto de vista do gestor no processo de ANOp faz surgir um modelo em que o gestor auditado passa a perceber no auditor um parceiro para a construção de um plano de gestão voltado para

a eficiência e para a qualidade. Finalmente, a ANOp contribui para afastar a noção simplista de que apenas gastar mais em determinado programa ou projeto significa dar-lhe a devida atenção: gastar melhor passa a ser a prioridade e os excessos de gasto passam a ser objeto de crítica organizacional percuciente e construtiva.

Este modelo pressupõe a auditoria como um processo de interpretação conduzido simultaneamente pelo auditor e pelo auditado, o qual afeta o auditado. Seu objetivo é validar uma determinada hipótese ou um conjunto de hipóteses prévias. (...) O resultado é que o modelo desenvolvido (...) se afasta consideravelmente da auditoria tecnocrática (...). (grifo nosso) (ROUSSY, 2011: 33)³.

(...) **ao participar dos painéis [os auditados] demonstraram um real interesse em nossa intenção** de propor um plano de ação gerencial voltado à garantia de qualidade para os prováveis beneficiários dos bens e contratações de serviços. (grifo nosso) (VASILE e CROITORU, 2010: 10)⁴.

A análise empírica não produz evidência de que um gasto público mais elevado se traduza em melhor desempenho. Ao contrário, estima-se que o efeito do excesso de gasto sobre o desempenho seja negativo. (grifo nosso) (REVELLI, 2010: 16)⁵.

O modo de trabalho do TCU quando da realização de ANOp no Comaer guarda relação com o adotado em outros órgãos de controle no exterior. O ANAO, organização de Controle Externo da Austrália, atua segundo o enfoque que denomina “não surpresa” (*no surprise basis*), o qual quer dizer que o auditado deve participar ativamente da construção das conclusões da ANOp, não devendo

ser surpreendido por elas. Na mesma linha, o *Office of the Auditor General* (OAG), organização de Controle Externo do Canadá, destaca que o propósito da participação ativa do auditado na ANOp é confirmar fatos e conhecer a reação dos gestores diante das conclusões e propostas de ações corretivas, garantindo, da mesma forma, a “não surpresa” quanto ao teor do relatório final.

O ANAO trabalha com o princípio da ‘não surpresa’ com respeito aos achados de auditoria de forma a que as **organizações auditadas tenham oportunidade para discutir os achados**, e para aperfeiçoar processos no que for possível. (grifo nosso) (AUSTRÁLIA, 2008: 7)⁶.

O objetivo é confirmar os fatos, obter as reações de gestão às observações e percepções sobre as ações corretivas, bem como **assegurar que o relatório não contenha surpresas**. (grifo nosso) (CANADÁ, 2004: 79)⁷.

10. CONCLUSÃO

As Auditorias Operacionais (ANOp) do Tribunal de Contas da União (TCU) se afirmam como fiscalizações especialmente vocacionadas para a avaliação dos resultados finalísticos dos programas e projetos da Defesa Aeroespacial no Brasil. Elas vêm sendo percebidas, cada vez mais, como instrumentos de fiscalização de especial relevância, tanto no TCU quanto no Comando da Aeronáutica (Comaer). Emprestam o máximo de sua força à busca de melhores resultados na gestão da Defesa Aeroespacial brasileira e são identificadas como instrumentos de controle com igual importância relativamente a outros, de caráter mais tradicional. Por meio das ANOp, organização auditadora e organização auditada tendem a voltar-se, mais

e mais, para os aspectos finalísticos da gestão da Defesa Aeroespacial.

O Comaer tem-se mostrado aberto aos processos de controle que lhe exigem mais transparência e lhe cobram mais e melhores resultados. A disposição de expor seus resultados e de receber críticas quanto à eficiência dos programas e projetos sinaliza uma quebra no tradicional paradigma segundo o qual as organizações integrantes do Sistema de Defesa são administrativamente opacas e refratárias à interferência externa em seus processos de gestão. Nesse sentido, a interferência do TCU na gestão da Defesa Aeroespacial, por meio de ANOp, tem contribuído para fortalecer a transparência e a *accountability* desse segmento da Administração Pública brasileira.

A maior visibilidade das vertentes judicante e sancionadora da ação do TCU ainda se apresenta como uma realidade para, pelo menos, parte dos gestores e auditores do Comaer. O amadurecimento das relações entre o TCU e os gestores, não somente no âmbito do Comaer, mas de qualquer outra organização, servirá como esclarecimento acerca da importância de se priorizar os resultados da ANOp, com foco na busca da eficiência. A esse respeito, muito positivo tem sido o resultado da atuação do TCU na fiscalização operacional da Defesa Aeroespacial.

O Tribunal vem sendo percebido no âmbito do Comaer não apenas como um rigoroso fiscal da conformidade, mas como um parceiro confiável no esforço para se ter uma gestão mais eficiente. No contexto dessa percepção, destaca-se a participação ativa do auditado na ANOp, que não se limita a cumprir recomendações e determinações, mas trabalha ativamente na construção das conclusões de auditoria. Essa forma de atuar quando da realização de ANOp gerou resultados de grande valia para o aperfeiçoamento da gestão da Defesa Aeroespacial no Brasil.

REFERÊNCIAS

- AUSTRÁLIA. (2008): *Performance Auditing in the Australian National Audit Office*. ISBN 0-642-80999-2. Canberra: Australian National Audit Office (ANAO).
- BRASIL. (1988): *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/a-constituicao-federal>>. Acesso em 09.06.2012.
- _____. (1992): *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em 09.06.2012.
- _____. (2003): *Acórdão nº 036/2003-TCU-Plenário*. Relatório de Auditoria Operacional. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Programa EMAER-32. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU).
- _____. (2010): *Manual de Auditoria Operacional*. Aprovado pela Portaria-Segecex nº 4/2010. BTCU Especial nº 4/2010. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/BTCU_ESPECIAL_04_de_19_03_2010_Manual_de_Auditoria_de_Na.pdf>. Acesso em 09.06.2012.
- _____. (2011): *Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União*. Revisão Junho 2011. BTCU Especial nº 12/2011. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/BTCU-ESPECIAL-12-de-05-07-2011%20Normas%20de%20Auditoria.pdf>. Acesso em 09.06.2012.
- _____. (2012): *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Aprovado pela Resolução-TCU 246/2011. BTCU Especial nº 01/2012. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/regimento.pdf>. Acesso em 09.06.2012.
- CANADÁ. (2004): *Performance Audit Manual*. Ottawa: Office of the Auditor General (OAG).
- INTOSAI. (2004): *Implementation Guidelines for Performance Auditing*. Estocolmo: International Organisation for Supreme Audit Institutions (INTOSAI).
- REVELLI, F. (2010): "Spend more, get more?: an inquiry into English local government performance". In: *Working Paper Series*, n. 4, Torino, Università di Torino / Dipartimento di Economia, JEL: C23; C25; H72. Disponível em: <<http://www-3.unipv.it/websiep/2008/200862.pdf>>. Acesso em 11.06.2012.
- ROUSSY, M. (2011): "Understanding the concept of audit: Aristotelian philosophy as a methodological tool". Montreal, Université Laval / Faculty of Administration Sciences. Disponível em: <http://www2.ulaval.ca/fileadmin/ulaval_ca/Images/recherche/bd/chercheur/fiche/353925.html>. Acesso em 11.06.2012.
- VASILE, E. e CROITORU, I. (2010): "Brainstorming – evidence collection techniques in the performance audit". In: *Internal Auditing & Risk management*, n. 3(19), Bucuresti. Disponível em: <<http://www.kadamar.ro/atharticles/2010-3/2010-3-1.pdf>>. Acesso em 11.06.2012.

NOTAS

- 1 *Performance auditing is an independent examination of the efficiency and effectiveness of government undertakings, programs or organizations, with due regard to economy, and the aim of leading to improvements.* Tradução do autor
- 2 *Performance audits play an important role in improving the administration and management practices of public sector entities.* Tradução do autor.
- 3 *This model depicts audit as a process of interpretation performed simultaneously by the auditor and the auditee, which affects the auditee. Its objective is to judge the truthfulness of a precise assertion or a set of prior assertions. (...) The result is that the model developed (...) deviates considerably from the technocratic audit (...).* Tradução do autor.
- 4 *(...) by adding at the hearing [the auditees] showed a real interest in our desire to propose a plan of management action to address quality assurance of the expected beneficiaries of goods and contracting services.* Tradução do autor.
- 5 *The empirical analysis provides no evidence that higher public spending translates into better performance. Rather, the estimate of the effect of excess spending on performance is negative.* Tradução do autor.
- 6 *The ANAO works on a 'no surprises' basis with respect to audit findings so that entities are provided opportunities to discuss the audit findings, and to improve processes where this is warranted.* Tradução do autor.
- 7 *The purpose is to confirm the facts, obtain management's reactions to the observations and views on corrective actions, and to ensure that the report contains no surprises.* Tradução do autor.



ANEXO A: ENTREVISTAS REALIZADAS NO TCU, NO COMAER E NO MD

Alberto Tavares de Oliveira	Comaer	José Antônio dos Santos Raposo	Comaer
Alfredo Fernandes de Jesus	Comaer	José Carlos Santos	Comaer
Ana Lúcia Epaminondas	TCU	Juniti Saito	Comaer
Ariane de Almeida Pitassi Sales	Comaer	Larissa Caldeira Leite Leocádio	Comaer
Benjamin Zymler	TCU	Lidercio Januzzi	Comaer
Carlos Alberto Flora Baptistucci	Comaer	Luciana Nunes Goulart	TCU
Carlos Alberto Sampaio de Freitas	TCU	Luciano dos Santos Danni	TCU
Carlos André Marques	Comaer	Marcelo Barros Gomes	TCU
Carmen Pereira Rêgo Meirelles	TCU	Marcelo Bemerguy	TCU
Claudio Cesar de Avelar Junior	TCU	Marcelo Luiz Souza da Eira	TCU
Clayton Lourenço de Oliveira	TCU	Marco Antônio Carballo Perez	Comaer
Dagomar Henriques Lima	TCU	Marcos Araújo Silva	TCU
Daniel de Menezes Delgado	TCU	Maria Lúcia de Oliveira Feliciano de Lima	TCU
Diógenes Corrêa Vieira de Faria	TCU	Mariana Priscila Maculan Sodré	TCU
Édison Franklin Almeida	TCU	Mayalú Tameirão de Azevedo	TCU
Eduardo Sequeiros de Sousa Nunes	Comaer	Neimar Dieguez Barreiro	Comaer
Eliane Meira Barros de Oliveira	TCU	Nicole Veiga Prata	TCU
Eliane Vieira Martins	TCU	Paulo Gomes Gonçalves	TCU
Fábio Mafra	TCU	Ricardo de Mello Araújo	TCU
Francisco Carlos Siqueira Moura	Comaer	Ricardo Soares Cortes Real	Comaer
Glória Maria Merola da Costa Bastos	TCU	Ronaldo Ferreira da Silva	Comaer
Hiram de Carvalho Leite	TCU	Rosendo Severo dos Anjos Neto	TCU
Horácio Sabóia Vieira	TCU	Salvatore Palumbo	TCU
Itiberê Rosado de Farias	Comaer	Sebastião Eurípedes Rodrigues	MD
Jesse Andros Pires de Castilho	TCU	Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa	TCU
João Luiz Rodrigues	Comaer	Sérgio Santi de Souza	Comaer
Jorge de Sousa Pantaleão	Comaer	Ubiratan Aguiar	TCU

ANEXO B: NÍVEIS ORGANIZACIONAIS ENTREVISTADOS

Nível	TCU	Comaer	MD
Comando Político	Ministro Presidente	Comandante da Aeronáutica	
Direção Superior	Secretário-Geral de Controle Externo e substitutos	Secretário de Economia e Finanças e substitutos	
Direção Setorial	Secretário da SEPROG e Secretário da 3ª SECEX	Subsecretário de Auditoria da Aeronáutica	Secretário de Controle Interno da Defesa
Auditoria	Demais entrevistados em diversos setores da organização	Demais entrevistados em diversos setores da organização	

ANEXO C: IMPORTÂNCIA DAS ANOP PARA A DEFESA AEROESPACIAL

Natureza da demanda	Respostas	Percentual (%)
Muito mais importantes	5	9,3
Mais importantes	18	33,3
Igualmente importantes	27	50,0
Menos importantes	4	7,4
Muito menos importantes	0	0,0
Total	54	100,0

ANEXO D: IMPORTÂNCIA DAS ANOP – PERCEPÇÕES NO TCU E NO COMAER

Natureza da demanda	Respostas		Percentual (%)	
	TCU	Comaer	TCU	Comaer
Muito mais importante	4	1	12,1	4,8
Mais importante	11	7	33,3	33,3
Igualmente importante	18	9	54,6	42,9
Menos importante	0	4	0,0	19,0
Muito menos importante	0	0	0,0	0,0
Subtotal	33	21	100,0	100,0

Observação: o entrevistado do Ministério da Defesa (MD) foi contado como Aeronáutica (Comaer)

ANEXO E: RECEPTIVIDADE DOS AUDITORES INTERNOS DO COMAER ÀS ANOP

Natureza da demanda	Respostas	Percentual (%)
Positiva	16	76,2
Indiferente	4	19,0
Negativa	1	4,8
Total	21	100,0

Observação: o entrevistado do Ministério da Defesa (MD) foi contado como Aeronáutica (Comaer)