

Auditoria Operacional no Comando da Aeronáutica: controle externo e poder aeroespacial no Brasil

Carlos Wellington
Leite de Almeida

INTRODUÇÃO

As Auditorias Operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Comando da Aeronáutica representam o esforço do órgão de controle externo no sentido de contribuir de forma mais efetiva para com o exercício do poder aeroespacial. Ainda que os resultados obtidos estejam longe de representar uma interferência decisiva, não resta dúvida de que sinalizam a clara intenção de ambas as organizações no sentido da colaboração com vistas ao aperfeiçoamento mútuo. Sob este aspecto, sim, podem ser considerados altamente relevantes os resultados logrados, uma vez que o apontar de falhas e irregularidades, papel essencial da Corte de Contas, se vê complementado com uma ação preventiva, centrada na entrega de melhores bens e serviços públicos à sociedade.

No presente trabalho apresenta-se breve histórico da Auditoria Operacional no TCU, passando-se, em seguida, à análise de quatro de seus múltiplos aspectos: o desempenho organizacional e programático, a cooperação interorganizacional, a participação ativa do auditado e o uso dos recursos públicos em benefício da sociedade. Esses aspectos são avaliados do ponto de vista do controle sobre os programas e ações relacionadas ao poder aeroespacial. As conclusões oferecidas pelo artigo procuram lançar luzes sobre a contribuição do controle externo para essa importante parcela do poder nacional brasileiro.

Para tratar do tema poder aeroespacial, sob a ótica específica do controle, foram reunidos os acórdãos prolatados em sede de auditorias relacionadas ao Comando da Aeronáutica. Como fundamento teórico de Auditoria Operacional, foram recolhidas as produções bibliográficas de ministros e auditores da Casa, publicadas na Revista do TCU ou disponíveis na Biblioteca Rubens Rosa. Buscou-se, com isso, evidenciar o conhecimento organizacional produzido no próprio órgão de controle externo brasileiro. Deve-se esclarecer que os termos Auditoria Operacional, Auditoria de Natureza Operacional, Auditoria de Desempenho, *Performance Audit* e *Value for Money Audit*, bem como as siglas ANOp e VFM, foram usadas como sinônimos. Indistintamente, também, foram consideradas as expressões Comando da Aeronáutica e Força Aérea Brasileira (FAB).

AUDITORIA OPERACIONAL NO TRIBUNAL

A Auditoria Operacional começou a ter vida no TCU a partir de meados da década de 1990, quando já então representava um importante avanço

Carlos Wellington Leite de Almeida é servidor do Tribunal de Contas da União. É mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Análise e Programação Financeira pelo Instituto do FMI (IMF-Institute, EUA) e em Economia e Orçamento de Defesa pelo *Center for Hemispheric Defense Studies* (CHDS, EUA).

entre as ferramentas de auditoria das Entidades de Fiscalização Superior (EFS) de países como o Canadá, os Estados Unidos da América e o Reino Unido. Essa inovação resultou, inicialmente, do intercâmbio de profissionais de auditoria do TCU com profissionais do *Office of the Auditor General* (OAG), EFS canadense, e do *General Accountability Office* (GAO), EFS dos Estados Unidos (OLIVEIRA, 1993, p. 8). Posteriormente, o TCU engajou-se no Projeto Reino Unido, iniciativa de cooperação técnica por meio da qual a consagrada experiência em auditorias *Value for Money* (VFM) do *National Audit Office* (NAO) britânico foi trazida para o âmbito do controle externo brasileiro. Esse intercâmbio foi essencial para o desenvolvimento de conceitos, métodos e técnicas próprios. Além disso, serviram para confirmar que não existe uma “forma padrão” de realização de Auditorias Operacionais. Segundo Santos (2009, p. 35) “A evolução do VFM tem se caracterizado pela flexibilidade e criatividade, em vez de uma abordagem altamente prescrita ou codificada”.

A introdução da Auditoria Operacional no TCU esteve ligada, também, a estudos realizados em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), com o *Virginia Polytechnique Institute* e com a *Academy of Public Administration*. A modalidade de controle surgiu no órgão de controle externo brasileiro, inicialmente, com o nome de Auditoria de Desempenho, definida na versão inicial do manual institucional (BRASIL, 2008), posteriormente, Auditoria de Natureza Operacional (ANOp), nome que recebeu com a segunda versão do manual, em 2000. Essa denominação permaneceu inalterada até 2010, quando a atual versão do manual a alterou para Auditoria Operacional. Nada obstante, a sigla ANOp, por sua consagração, foi mantida.

Quando da publicação da segunda versão do então Manual de Auditoria de Natureza Operacional, o TCU já reconhecia ser essa a modalidade de controle que mais se havia desenvolvido nos países junto aos quais se buscava adquirir o necessário conhecimento (BRASIL, 2000, p. 5-6). A atual versão diferencia-se das duas primeiras por se preocupar em abranger todo o ciclo de realização da Auditoria Operacional, por apresentar orientações gerais para a definição dos temas a auditar e por tratar do monitoramento das deliberações pertinentes. Além disso, na atual versão, o controle de qualidade também recebeu

atenção e foi objeto de capítulo específico (BRASIL, 2010, p. 6). Atualmente, o Tribunal (2010, p. 7) adota a seguinte definição para essa importante modalidade de controle:

Auditoria Operacional (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.

Na essência da mais recente modalidade de auditoria, está a noção de que deve o gestor público, adotando uma postura mais ativa, criativa e desburocratizante, tornar possível a eficiência e a economicidade em suas atividades, sempre levando em conta o exame das relações custo/benefício envolvidas nos processos administrativos (BUGARIN, 2004, p. 16). Superando a ação limitada à análise posterior dos atos de gestão, o TCU tem, na Auditoria Operacional, um dos seus principais instrumentos de controle *a priori* (MOTTA, 2005, p. 7-8 e BELO, 2002, p. 17-18) e de intervenção no domínio dos resultados apresentados pelos órgãos e entidades da Administração Pública brasileira.

A Auditoria Operacional, portanto, abranda a noção do estrito controle de legalidade e concentra esforços na questão do desempenho das unidades auditadas, com o intuito de contribuir para a identificação de focos de ineficiência, bem como sua superação, oferecendo sugestões para aperfeiçoamento dos resultados da ação governamental (FREITAS, 2001, p. 20). Incorpora no seu propósito e no seu *modus operandi* as noções de que os resultados apresentados pelos órgãos e entidades devem ser objeto de acompanhamento sistemático (MAFRA, 2008, p. 48) e de que os processos de avaliação das diferentes políticas públicas devem legitimar-se por meio dos resultados do controle, mais do que pelos julgamentos prolatados e pelas sanções aplicadas (BITTENCOURT, 2005, p. 70).

A auditoria operacional ocupa-se, portanto, de fatores relacionados à qualidade da gestão, e busca aferir até que ponto os administradores públicos gerenciam os recursos sob sua responsabilidade com economia e eficiência e se as atividades e os

programas implementados atingem os objetivos pretendidos e as metas esperadas. (BASTOS, 2002, p. 28)

FOCO NO DESEMPENHO ORGANIZACIONAL E PROGRAMÁTICO

A Auditoria Operacional, portanto, é modalidade de controle que focaliza o desempenho organizacional e programático dos órgãos e entidades da Administração Pública. Não faz da regularidade da gestão o centro de suas atenções e, nisso, distingue-se em essência da auditoria de conformidade, sendo mais aberta a julgamentos e interpretações e apresentando relatórios mais analíticos e argumentativos. Trata dos chamados “és” da Administração Pública: Economicidade, Eficiência, Eficácia e Efetividade. Outras dimensões do desempenho poderão ser objeto da Auditoria Operacional, como a Equidade, com o objetivo de subsidiar a *accountability* de desempenho da ação governamental. Os cinco “és” citados são, a seguir, sumariamente definidos a partir do Manual de Auditoria Operacional (BRASIL, 2010, p. 7-9).

Economicidade: minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

Eficiência: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos.

Eficácia: grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. Diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.

Efetividade: diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção.

Equidade: exame que pode ser derivado da dimensão de efetividade da política pública. Baseia-se no princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado. Trata da garantia de condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis,

políticos e sociais e enfoca, em especial, as políticas públicas de proteção e de desenvolvimento social.

As Auditorias Operacionais realizadas pelo TCU no Comando da Aeronáutica buscaram avaliar o desempenho organizacional e programático de unidades e programas ligados ao poder aeroespacial no Brasil. Essas intervenções do órgão de controle externo em domínio de acesso tradicionalmente restrito representaram uma decisiva demonstração de que a EFS do Brasil pretende afirmar sua competência institucional e sua capacidade técnica em qualquer campo da ação governamental. Ao mesmo tempo, ao adotar postura altamente colaborativa para com as equipes de auditoria da Corte de Contas, a FAB deixou claros o reconhecimento e o apreço que tem para com o Tribunal, bem como a necessária abertura ao recebimento de críticas externas construtivas voltadas para o aperfeiçoamento de resultados.

Exemplo desse foco no desempenho organizacional e programático pode ser observado nas sucessivas fiscalizações realizadas, entre 2003 e 2009, no Programa EMAer-32, então destinado a viabilizar a administração aeroportuária no Brasil. Por meio do Acórdão 036/2003-TCU-Plenário (BRASIL, 2003a), foi recomendada ao Comando da Aeronáutica a união de esforços com o Ministério da Defesa no apoio à sustentação do Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero), a fim de não transferir para o Tesouro Nacional os custos programáticos futuros. Posteriormente, por meio do Acórdão 1255/2004-TCU-Plenário (BRASIL, 2004), o Tribunal requereu ao Ministério da Defesa informações quanto aos critérios utilizados para fixar a dotação anual destinada ao programa, para viabilizar a aplicação da totalidade dos recursos arrecadados em cada exercício. É dizer, o TCU identificou possíveis problemas relacionados ao desempenho do Programa EMAer-32, em diferentes dimensões, e tratou de induzir a busca de solução por parte dos órgãos encarregados.

Ainda no âmbito da fiscalização do EMAer-32, em 2009, o TCU identificou grave falha no Comando da Aeronáutica, relativa à aferição do programa em sua dimensão eficiência. Tratava-se da falta de informações capazes de evidenciar o custo-benefício da sistemática de gerenciamento

de pavimentos em aeródromos, uma lacuna que, se não preenchida, traria enormes dificuldades à avaliação do desempenho programático. Por isso, por meio do Acórdão 162/2009-TCU-Plenário (BRASIL, 2009), o Tribunal recomendou à Diretoria de Engenharia da Aeronáutica (DirEng) que providenciasse a coleta e o armazenamento das informações pertinentes e, de forma bastante inovadora, referiu-se à necessidade de **induzir a cultura de manutenção preventiva nos agentes responsáveis pela administração de aeroportos e nos formuladores de políticas públicas**.

Pode-se perceber, portanto, que a atuação do TCU em relação ao Programa EMAer-32 transcendeu em muito o exame de regularidade tradicionalmente conduzido no âmbito de outras modalidades de controle. Essa forma de atuação vem ao encontro dos anseios de uma sociedade que, cada vez mais, demanda maior eficiência no uso dos recursos públicos, além do combate à corrupção, ao desvio e à fraude no uso do dinheiro público (LAVORATO, 2005, p. 111). A Auditoria Operacional baseia-se no princípio de que o gestor público deve prestar contas à sociedade tanto em relação à regularidade de seus atos quanto em relação aos resultados efetivamente obtidos (FREITAS, 2001, p. 13 e BASTOS, 2002, p. 28). Trata-se de exercício de controle com papel crítico, no qual se busca agregar valor à gestão governamental e promover mudanças positivas nos órgãos auditados (SANTOS, 2009, p. 38).

Outro projeto da Aeronáutica (posteriormente, da Presidência da República) que recebeu intensa fiscalização de tipo operacional foi o do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam). O Projeto Sivam, ao envolver cerca de US\$ 1,5 bilhão (um bilhão e meio de dólares), constituiu-se em um evento da maior importância no âmbito da defesa nacional. A fiscalização de um projeto de tamanha magnitude, se limitada a aspectos de conformidade, seria, certamente, de pouca utilidade, pois agregaria pouco ou nenhum valor à gestão dos recursos envolvidos. Por isso mesmo, o TCU, na sua supervisão, aliou Auditorias Operacionais à verificação tradicional da conformidade dos gastos realizados.

Por meio do Acórdão 193/2003-TCU-Plenário (BRASIL, 2003b), o TCU definiu que, em seus

próximos trabalhos, verificaria possíveis ineficiências em relação ao cronograma de implantação do Projeto Sivam, aos riscos de obsolescência e à perda da garantia dos equipamentos entregues. Na mesma decisão, também, estabeleceu que verificaria a efetividade operacional dos Centros de Vigilância Regionais instalados no âmbito do projeto, sobretudo quanto ao suprimento de mão-de-obra, à capacitação técnica e à integração das diversas entidades envolvidas direta ou indiretamente com o projeto.

Destaca-se, ainda, a atenção dedicada ao tema do controle do tráfego aéreo. Por meio do Acórdão 1722/2008-TCU-Plenário (BRASIL, 2008), o Tribunal determinou à unidade técnica responsável que realizasse auditoria de sistemas com foco na operacionalidade, confiabilidade e efetividade do sistema de visualização radar X-4000, utilizado como parte do sistema de controle do espaço aéreo brasileiro. Como se vê, são questões que superam o tema da conformidade e cuidam do desempenho organizacional e programático, dotando o TCU da possibilidade de interferir direta e positivamente no poder aeroespacial brasileiro.

COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL

Característica inovadora das Auditorias Operacionais do TCU então desenvolvidas diz respeito à avaliação da capacidade de cooperação interorganizacional quando do envolvimento de diferentes órgãos e entidades com um determinado tema ou programa ligado ao poder aeroespacial. A teoria sustenta que a *Performance Audit* envolve questões relativas à **distribuição de autoridade e controle** nas políticas públicas, assunto que, embora possa ser tocado pelas fiscalizações de conformidade, não faz parte de suas atenções principais (GOMES, 2000, p. 9). Foi no âmbito desse importante aspecto operacional que o TCU, quando da prolação do Acórdão 193/2003-TCU-Plenário (BRASIL, 2003b), recomendou à Casa Civil da Presidência da República que cuidasse de tornar plenamente operacional o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), de forma a justificar o investimento feito.

Da mesma forma que fez em relação ao Sivam/Sipam, o TCU também avaliou questões relativas à coordenação interorganizacional da defesa aeroespacial, do controle do espaço aéreo e da

segurança do tráfego aéreo. No primeiro caso, o Tribunal deu ciência de seus achados acerca do reaparelhamento da FAB a um importante conjunto organizacional que incluiu, além do próprio Comando da Aeronáutica, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Defesa (BRASIL, 2003c). Já no segundo, o TCU preocupou-se em expedir recomendações relativas à articulação das organizações ligadas à implementação da Política Nacional de Aviação, em especial quanto ao funcionamento do Conselho Nacional de Aviação Civil (CONAC) e à implementação de suas Resoluções (BRASIL, 2006).

A questão da defesa aeroespacial brasileira recebeu visível atenção da Corte de Contas por ocasião da supervisão exercida sobre o Programa F-X, voltado para a obtenção de uma nova aeronave de superioridade aérea e interceptação para a FAB. A importância dada ao assunto ficou clara quando da prolação do Acórdão 2460/2003-TCU-1C (BRASIL, 2003c), ocasião em que foram alertadas as diversas organizações acerca da **grave fragilidade na proteção do centro de poder da Nação que poderia advir da postergação da substituição dos atuais caças em uso pela Força Aérea**. O Tribunal, na ocasião, considerou que um maior elastecimento do prazo de substituição dos aviões **Mirage III**, então usados, ampliaria a já indesejável lacuna na proteção aérea do Brasil. Foi nesta ocasião que o TCU adotou firme posição no sentido de que os entraves orçamentários vinham afetando de forma muito negativa o cumprimento dos prazos e programas relativos à defesa aeroespacial, bem como gerando prejuízos com relação aos compromissos comerciais e financeiros assumidos. Finalmente, resta registrar que foi no mesmo Acórdão que se determinou à unidade técnica competente a inclusão, nos subsequentes planos de fiscalização, da supervisão dos programas de reaparelhamento do Ministério da Defesa, **ampliando para os Comandos da Marinha e do Exército os procedimentos que vêm sendo adotados em relação ao programa de reaparelhamento da Força Aérea Brasileira**.

Quanto ao tema da fiscalização do sistema de controle do espaço aéreo e de segurança do tráfego

aéreo, destaca-se a ampla auditoria realizada no Sistema de Controle do Espaço Aéreo (Sisceab). Por meio do Acórdão 2464/2007-TCU-Plenário (BRASIL, 2007), o Tribunal recomendou ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea), do Comando da Aeronáutica, que estabelecesse procedimento de consulta periódica à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). Os auditores da Corte de Contas identificaram possível fonte de ineficiência na falta de intercâmbio entre as duas organizações e a recomendação teve por fim fazer com que o Decea pudesse valer-se das informações relativas à evolução do volume de tráfego aéreo. O Departamento pôde, então, contar com as importantes informações da Anac no planejamento de custeio do Sisceab.

De destacar, por fim, que nas Auditorias Operacionais realizadas no Comando da Aeronáutica, o TCU tratou, também, da coordenação de suas próprias ações com as desenvolvidas no órgão objeto da fiscalização. Por meio do Acórdão 2420/2006-TCU-Plenário (BRASIL, 2006), a Corte de Contas determinou que a Casa Civil da Presidência da República **realizasse estudos no sentido de definir um departamento governamental encarregado de estabelecer relações diretas com o TCU, no intuito de supervisionar e de coordenar a implementação de medidas preventivas e corretivas sugeridas no âmbito das fiscalizações de natureza operacional**. Trata-se, portanto, de criar condições adequadas ao macrogerenciamento da implementação de medidas voltadas para a obtenção de melhores resultados na gestão pública.

PARTICIPAÇÃO ATIVA DO AUDITADO

Entre os múltiplos aspectos para uma possível análise da Auditoria Operacional, uma que se mostra particularmente relevante diz respeito à participação ativa do auditado em todo o processo de fiscalização. Na Auditoria Operacional, os dirigentes e demais servidores dos órgãos e entidades são chamados a desempenhar um papel ativo no processo de identificação e validação dos eventuais achados, chegando mesmo a protagonizar o processo em conjunto com os auditores. Uma situação que, definitivamente, não se verifica em uma auditoria de conformidade ou outra modalidade de controle mais tradicional, em que ao auditado compete, geralmente, um papel passivo, de fornecedor de informações para a tomada de posição por parte dos auditores. A esse respeito, consigna o **Manual de Auditoria Operacional** do TCU:

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. Por sua vez, o envolvimento do gestor favorece a apropriação dos resultados da auditoria e a efetiva implementação das recomendações propostas [...] (BRASIL, 2010, p. 10)

Esse papel ativo do auditado é um importante diferencial da Auditoria Operacional. E é absolutamente necessário, pois faz parte do conjunto conceitual da Auditoria Operacional a idéia de que o próprio órgão ou entidade auditado “se revele” para o órgão de controle e, em última análise, para a sociedade. Isso não significa, em hipótese alguma, que os auditores abram mão do controle do processo de auditoria. O que ocorre é um compartilhamento de responsabilidades em que, na verdade, um processo de mútua validação dos procedimentos permitirá a obtenção de conclusões sólidas e valiosas. Além disso, a Auditoria Operacional demanda do órgão auditado a realização de uma profunda autoavaliação.

(Um) imperativo para o sucesso de uma auditoria operacional é o relacionamento cooperativo que se espera seja estabelecido entre o auditor e o seu cliente. [...] A natureza dos dados a serem captados, a construção dos critérios, a comparação entre uns e outros, são freqüentemente sujeitos a lacunas e ambigüidades que dificilmente são superáveis sem uma postura cooperativa de ambas as partes. Isto requer uma postura institucional e pessoal dos responsáveis pela auditoria que, longe de representar uma diminuição de sua condição de trabalho, evidencia (e exige) um grau maior de profissionalismo e garante, quando atingido, um respeito ainda maior à instituição de controle. (BITTENCOURT, 2005, p. 70)

Para que uma Auditoria Operacional seja coroada de sucesso é essencial que uma relação de cooperação e confiança se estabeleça entre auditores e auditados, desde o início dos trabalhos (BRASIL, 2010, p. 17). E, no que se refere às Auditorias Operacionais realizadas pelo TCU no Comando da Aeronáutica, importantes resultados foram obtidos graças ao comportamento cooperativo e ao cristalino profissionalismo demonstrado pelas equipes de ambas as organizações. A Aeronáutica demonstrou, ao longo dos processos a que se submeteu, a clara intenção de apresentar seus resultados ao controle e à sociedade, aumentando, com isso, o grau de transparência de sua gestão.

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

APLICAÇÃO DE RECURSOS EM BENEFÍCIO DA SOCIEDADE

Instrumento do controle, a Auditoria Operacional deve servir à missão do TCU: assegurar a efetiva e regular aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade. E, nesse particular aspecto, constitui ferramenta de especial valor, uma vez que, diferentemente dos demais instrumentos de controle, concentra-se em questões que transcendem à simples análise de legalidade, voltando-se para os resultados realmente obtidos pela gestão pública. Ocupa-se a Auditoria Operacional de identificar e “medir” os bens e serviços entregues efetivamente à sociedade por meio das políticas públicas.

No que se refere à política pública aeroespacial, é inegável que a Auditoria Operacional serviu como um dos principais instrumentos de intervenção do controle, a fim de contribuir para a obtenção de melhores resultados. Essa intervenção, como visto, atingiu temas relativos à infraestrutura aeroportuária, à defesa aérea, ao controle e à segurança do tráfego aéreo e à coordenação interorganizacional necessária à gestão da referida política pública. Uma fiscalização de conformidade ou uma tomada de contas, embora voltados para questões também essenciais relativas à regular aplicação de recursos públicos, dificilmente serviria para obter resultados dessa natureza. Exemplo desse foco nos benefícios efetivamente entregues à sociedade, pode ser verificada na sucessão de acórdãos prolatados no âmbito da Auditoria Operacional do Programa EMAer-32:

- a) O Acórdão 036/2003-TCU-Plenário (BRASIL, 2003a), voltou-se de maneira clara para os usuários do transporte aéreo, trabalhando questões que afetam diretamente o cidadão comum. Tratou da relação entre o Ataero e os preços das passagens aéreas e definiu a necessidade de elaboração de indicadores claros, capazes de mensurar e demonstrar resultados, **para que a sociedade possa saber quais são os benefícios que ele tem trazido para o País.**
- b) No mesmo sentido, para garantir máxima transparência à gestão do Ataero, o Acórdão 1255/2004-TCU-Plenário (BRASIL, 2004) determinou ao Comando da Aeronáutica que discriminasse os referidos indicadores

de forma regionalizada, quando possível, em adendo aos números consolidados nacionalmente.

- c) Por fim, no Acórdão 162/2009-TCU-Plenário (BRASIL, 2009), o TCU recomendou ao Ministério da Defesa que atuasse em conjunto com o Comando da Aeronáutica **para explicitar junto ao Legislativo Federal a demonstração dos benefícios alcançados com o Ataero.**

A finalidade da prestação de serviços públicos é sempre evoluir e os governos devem procurar melhorar a qualidade do serviço e, mediante criatividade e pró-atividade, criar condições para maior eficiência na gestão (BUGARIN, 2004, p. 16 e SANTOS, 2009, p. 37). A sociedade moderna tem crescentes e mutantes necessidades e demanda uma Administração Pública capaz de adaptar-se continuamente e apresentar resultados satisfatórios em um universo que se altera a cada instante. O TCU caminha na direção da chamada **responsabilização por desempenho**, conceito segundo o qual não somente as infrações aos normativos exporiam os gestores à crítica, mas, também, a obtenção de resultados em nível abaixo do mínimo esperado. Isso se faz com a explicitação e tradução fidedigna dos resultados da ação governamental e com a indução a condutas mais eficientes e ao constante questionamento dos resultados apresentados (LIMA, 2008, p. 38). A Auditoria Operacional constitui instrumento especialmente vocacionado para cumprir com esse papel de indutor de comportamentos mais eficientes entre os gestores.

Releva, por fim, deixar claro que o reconhecimento das virtudes da Auditoria Operacional como instrumento de controle não significa abandonar os demais. A garantia da aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade não pode prescindir das avaliações de conformidade, da análise da legalidade e da regularidade, conduzidas no âmbito de outros instrumentos de controle como as Tomadas e Prestações de Contas e as Auditorias de Conformidade. Sabe-se que muitos dos resultados desejados pela sociedade deixam de ser conseguidos pelas políticas públicas devido à ineficiência administrativa. Contudo, se em nome de uma maior eficiência no uso dos recursos

públicos abandonássemos as exigências relativas à conformidade, da mesma forma, não se estaria garantindo sua aplicação em benefício do legítimo beneficiário.

O princípio constitucional da eficiência não pode, é fundamental que isso fique bem claro, suscitar entendimento errôneo no sentido de que, em seu nome, a legalidade seja, **pura e simplesmente**, sacrificada ou relegada a um plano inferior. Com efeito, estes dois princípios constitucionais da Administração devem **harmonizar-se, entre si e com os demais princípios correlatos**, permitindo ao gestor público atuar com eficiência, dentro da legalidade (BUGARIN, 2001, p. 49)

CONCLUSÃO

As Auditorias Operacionais conduzidas pelo TCU em programas e atividades afetas ao Comando da Aeronáutica buscaram induzir condutas administrativas mais eficientes na gestão das políticas públicas relacionadas ao exercício do poder aeroespacial. Serviram para que a Corte de Contas adotasse uma postura ativa em relação a esse importante ramo do poder nacional e das políticas públicas e permitiram, também, um decisivo estreitamento de relações entre os órgãos e entidades envolvidos. Com as Auditorias Operacionais, o Tribunal pôde dar sua contribuição para o aperfeiçoamento da gestão aeroportuária, para o fortalecimento da defesa aérea, para a correção de rumos do Projeto Sivam e para a maior funcionalidade do sistema de controle e tráfego aéreo.

Essas auditorias sinalizaram a clara intenção do TCU quanto a atuar de forma incisiva em todos os campos da gestão pública. Em especial, no que se refere às políticas da Defesa Nacional, tema tradicionalmente alheio a uma maior participação social, o Tribunal deixa claro que exercerá seu papel de garantidor da transparência e de indutor da eficiência. A escolha do setor aeroespacial como campo de estudos mostrou-se particularmente feliz, haja vista a relevância material e social dos programas que lhe eram vinculados, como o Projeto Sivam, e a percepção de que problemas

nesse setor podem afetar grandemente a vida do cidadão, como os relacionados ao controle de vôo e à gestão dos aeroportos.

A Auditoria Operacional constitui uma modalidade de fiscalização de muito maior abrangência que as fiscalizações de conformidade, não somente em relação aos seus objetivos específicos, mas, também, em relação à varredura institucional que propõe. Move-se pela deliberada intenção de interferir nas diversas políticas públicas não somente por focalizar a eficiência das organizações condutoras das políticas, o que já é muito, mas, também, pelo desejo claro de atuar no nível interorganizacional, identificando responsabilidades existentes e atribuindo outras novas. No caso das fiscalizações operacionais conduzidas na FAB, tratou-se de interferência ativa do órgão de controle externo, no exercício de seu papel consolidador da democracia e garantidor do bom uso do dinheiro público em benefício da sociedade.

O papel ativo do auditado constitui importante procedimento gerador de legitimidade para os achados. Afasta, por exemplo, a possibilidade de que as recomendações expedidas sejam o resultado de uma visão monolítica e vinculada a apenas um ponto de vista. Embora as auditorias de conformidade também se ocupem, e muito, de garantir a imparcialidade de suas conclusões, nas Auditorias Operacionais há uma relação mais clara e mais intensa entre auditores e auditados. As fiscalizações operacionais realizadas no Comando da Aeronáutica, nesse sentido, foram particularmente bem sucedidas e constituíram verdadeira escola para o aperfeiçoamento do exercício do controle sobre o Setor Defesa Nacional.

Entretanto, não há na Auditoria Operacional, deve ficar claro, qualquer renúncia ao poder de decidir de forma independente, por parte do órgão de controle. Muito ao contrário, por haverem sido submetidos os achados de auditoria a um intenso processo de mútua legitimação, as recomendações expedidas se vêm dotadas de grande força técnica e moral, tão importante quanto a força coercitiva que caracteriza

as decisões do Tribunal prolatadas em outras situações. Muito do sucesso das Auditorias Operacionais realizadas pelo TCU no Comando da Aeronáutica deve-se, exatamente, ao impulso dessa legitimação recíproca e às soluções de compromisso que dela resultam.

Por último, mas não menos importante, deve-se destacar a exemplar colaboração do Comando da Aeronáutica, bem como sua postura nitidamente voltada para a transparência. Aberta e cooperativa, inclusive quanto às críticas eventualmente recebidas, a Aeronáutica brasileira demonstrou seu apreço pela democracia e seu reconhecimento pelo papel do TCU na supervisão dos gastos públicos. Uma postura que, sem dúvida, contradiz as tradicionais críticas quanto ao fechamento e à opacidade dos órgãos militares e sinaliza novas oportunidades quanto ao estabelecimento de uma gestão democrática e eficiente dos recursos da Defesa Nacional.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Gloria Maria Merola da Costa. A experiência do Tribunal de Contas da União em auditoria operacional e avaliação de programas governamentais. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 33, n. 92, p. 28-37, 2002.

BELO, Alcindo A. Amorim B. Fiscalização Operacional: um controle externo otimizado. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 33, n. 91, p. 11-18, 2002.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das instituições de controle. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 36, n. 105, p. 60-76, 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 036/2003, Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Sessão de 29/01/2003. Auditoria Operacional. Comando da Aeronáutica. Programa EMAER-32. Verificação da aplicação dos recursos arrecadados com as tarifas aeroportuárias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 fev. 2003a, Seção 1, página 70.

_____. _____. Acórdão nº 1.255/2004, Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Monitoramento. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. MPOG. Verificação da implementação de determinação e recomendação do Tribunal em auditoria realizada no Programa EMAER. Sessão de 25/08/2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 set. 2004, Seção 1, página 185.

_____. _____. Acórdão nº 1.722/2008, Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler Relatório de Auditoria realizada no DECEA, para verificar operacionalidade, confiabilidade e efetividade do sistema de visualização radar X - 4000. Sessão de 20/08/2008. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 ago. 2008, Seção 1, página 110.

_____. _____. Acórdão nº 162/2009, Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Monitoramento. Auditoria operacional. Programa EMAER-32. Sessão de 11/02/2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 fev. 2009, Seção 1, página 92.



_____. _____. Acórdão nº 193/2003, Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar Acompanhamento. Implantação do projeto SIVAM. Período de 15.11.2001 a 31.05.2002. Sessão de 12/03/2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 mar. 2003b, Seção 1, página 118.

_____. _____. Acórdão nº 2.420/2006, Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Relatório de levantamento de auditoria. Avaliação preliminar da situação do sistema de controle do tráfego aéreo brasileiro. Deficiências institucionais. Sessão de 12/12/2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 dez. 2006, Seção 1, página 80.

_____. _____. Acórdão nº 2.460/2003, 1ª Câmara. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Auditoria. Estado-Maior da Aeronáutica. Reparelhamento da FAB. Sessão de 14/10/2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 out. 2003c, Seção 1, página 113.

_____. _____. Acórdão nº 2.464/2007, Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Monitoramento. Cumprimento da determinação contida no subitem 9.11 do acórdão nº 2.420/2006-TCU-Plenário. Deficiências institucionais. Cortes nas propostas orçamentárias elaboradas pelo DECEA/COMAER. Sessão de 21/11/2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2007.

_____. _____. Portaria nº 144, de 10 de julho de 2000. Aprova o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União. *Boletim TCU Especial*, Brasília, DF, n. 37, 20 de julho 2000.

_____. _____. Portaria nº 222, de 28 de abril de 1998. Aprova o Manual de Auditoria de Desempenho do Tribunal de Contas da União. *Boletim TCU Especial*, Brasília, DF, n. 29, 11 de maio 1998.

_____. _____. Portaria-SEGECEX nº 4, de 26 de fevereiro de 2010. Aprova o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União. *Boletim TCU Especial*, Brasília, DF, n. 4, 23 de março de 2010.

BUGARIN, Paulo Soares. Economicidade e eficiência: breves notas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 35, n. 101, p. 15-17, 2004.

_____. O princípio constitucional da eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 32, n. 87, p. 39-50, 2001.

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio. Performance Audit: uma proposta de definição. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 32, n. 90, p. 13-21, 2001.

GOMES, Marcelo Barros. *Performance audit argument: a public management policy analysis about Supreme Audit Institutions role*. 2000. 1 v. (várias paginações). Dissertação (Mestrado) -- The London School of Economics and Political Science, London, 2000.

LAVORATO, Valdir. Subsídios para seleção de auditorias de desempenho no Tribunal de Contas da União. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 36, n. 105, p. 101-112, 2005.

LIMA, Dagomar Henriques. Responsabilização por desempenho e controle externo da administração pública. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 40, n. 111, p. 35-42, jan./abr. 2008.

MAFRA, Fábio. O monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 40, n. 112, p. 47-58, maio/ago. 2008.

MOTTA, Adylson. A necessidade de mudança do paradigma de prestação de contas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 36, n. 103, p. 07-12, 2005.

OLIVEIRA, Eliane Meira Barros de. *Strategy paper*. Washington, General Accounting Office (GAO), International Auditor Fellowship Program, 1993. Relatório de participação.

SANTOS, André Jacintho dos. Auditoria de performance: value for money. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 41, n. 114, p. 35-44, jan./abr. 2009.