

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Curso de Especialização em Gestão Estratégica do Conhecimento e
Inteligência Empresarial

**A INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL E A FISCALIZAÇÃO DOS
RECURSOS PÚBLICOS**

**BRASÍLIA
2003**

**Antônio Júlio Ferreira
Marco Aurélio Pereira de Souza
Mauro Giacobbo
Sebastião Arantes Junior
Régis Martins Ferreira
Wilson de Oliveira Bezerra**

**A INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL E A FISCALIZAÇÃO DOS
RECURSOS PÚBLICOS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Coordenação do Curso de Pós-graduação em
Gestão Estratégica do Conhecimento e Inteligência
Empresarial, da Pontifícia Universidade Católica do
Paraná, como requisito para a obtenção do grau de
Especialista.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Flávio Pacheco

**BRASÍLIA
2003**

**Antônio Júlio Ferreira
Marco Aurélio Pereira de Souza
Mauro Giacobbo
Sebastião Arantes Junior
Régis Martins Ferreira
Wilson de Oliveira Bezerra**

A INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL E A FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

Trabalho de conclusão de curso aprovado como requisito para a obtenção do grau de Especialista no Curso de Pós-graduação em Gestão Estratégica do Conhecimento e Inteligência Empresarial, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, pela banca examinadora formada pelos professores:

Orientador: Prof. Dr. Fernando Flávio Pacheco/PUCPR

Prof. Dr. Antonio Raimundo dos Santos/PUCPR

Prof. Dr. Carlos Quandt/PUCPR

Brasília, 14 de novembro de 2003.

SUMÁRIO

RESUMO	5
INTRODUÇÃO	6
1 DEFINIÇÃO DE INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL	9
1.1 Arcabouço teórico	9
1.2 Definição de Inteligência Organizacional	11
1.3 Etapas do Ciclo de Inteligência	16
1.4 Métodos e técnicas da Inteligência Organizacional	19
1.4.1 Forças de Porter	19
1.4.2 Análise Swot	21
1.4.3 Benchmarking	24
1.4.4 Data Mining	25
1.4.5 Data Warehouse	27
1.4.6 Balanced Scorecard	27
1.4.7 Fatores Críticos de Sucesso	29
2 O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO ADOTADO PELO TCU	31
2.1 Definição de controle e de controle externo	31
2.2 Fiscalização no âmbito do controle externo	33
2.3 Competências do TCU	34
2.4 Jurisdição do Tribunal de Contas da União	35
2.5 Estrutura organizacional do TCU	37
2.6 Definição e instrumentos de fiscalização	40
2.6.1 Levantamento	40
2.6.2 Auditoria	40
2.6.3 Inspeção	41
2.6.4 Acompanhamento	42
2.6.5 Monitoramento	42
2.7 Iniciativa da fiscalização	43
2.8 Plano de fiscalização	44
2.9 Etapas da fiscalização	45
2.9.1 Providências que antecedem as etapas da fiscalização	45
2.9.2 Planejamento	46
2.9.3 Execução	47
2.9.4 Elaboração do relatório	50

2.10 Rito processual do processo de fiscalização	51
2.11 Sistemas de apoio à fiscalização	56
2.12 Documentos internos de apoio à fiscalização	59
2.13 A efetividade das fiscalizações realizadas pelo TCU	60
2.14 A sociedade e o uso dos recursos públicos	62
2.15 O Congresso Nacional e o uso de recursos públicos	62
2.16 A doutrina e a eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos	63
2.17 Efetividade dos instrumentos de fiscalização do TCU	64
2.18 Auditoria de natureza operacional	65
2.19 Indicadores de desempenho utilizados pelo TCU	66
2.20 O Planejamento estratégico e a efetividade no TCU	68
3 PRÁTICAS DE INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL NAS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO REALIZADAS PELO TCU	74
4 A INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL E AS FISCALIZAÇÕES EXERCIDAS PELO TCU	82
4.1 Visão estratégica do Tribunal e a Inteligência Organizacional	82
4.2 O ciclo da Inteligência Organizacional aplicado às fiscalizações	84
4.3 Definição dos objetivos da inteligência organizacional para o exercício da fiscalização	85
4.4 Mapeamento de informações e conhecimento para o exercício da fiscalização	86
4.5 Armazenamento de informações	93
4.6 A análise das informações	95
4.7 A distribuição e uso das informações	96
4.8 Avaliação e retroalimentação	97
4.9 Contribuição da inteligência organizacional	98
4.10 Aprendizado organizacional	101
4.11 Portal corporativo	103
CONCLUSÃO	106
REFERÊNCIAS	109
GLOSSÁRIO	112
ANEXO – MODELOS DE MATRIZ DE PLANEJAMENTO E DE PROCEDIMENTOS	121

RESUMO

Esta monografia tem por objetivo analisar a contribuição da inteligência organizacional, como prática da Gestão do Conhecimento, na melhoria das atividades de fiscalização realizadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU, no exercício do controle externo. Para tanto, inicialmente, aborda-se o arcabouço teórico, as definições, etapas e os métodos e técnicas empregados no processo de inteligência organizacional. Conceitualmente, a inteligência organizacional é entendida como um processo sistemático e contínuo de definição de necessidades, coleta, armazenamento, análise, disseminação e avaliação de informações sobre o ambiente organizacional interno e externo, visando a suportar a tomada de decisões que possam manter ou melhorar a estabilidade e a competitividade da organização. Paralelamente, descreve-se o atual processo de fiscalização adotado pelo TCU, contemplando os aspectos conceituais, competências, jurisdição, estrutura organizacional, instrumentos, planos, etapas, rito processual e sistemas de apoio às atividades de fiscalização realizadas pelo TCU. Em seguida, confronta-se o arcabouço teórico com a realidade do Tribunal e identificam-se práticas de inteligência organizacional que vêm sendo adotadas nas no âmbito do Tribunal de Contas da União. Finalmente, é feita uma análise das etapas de estruturação de um processo de inteligência organizacional e sua contribuição para a melhoria das fiscalizações realizadas pelo TCU no cumprimento de sua importante missão institucional de *assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade*.

INTRODUÇÃO

Por força do art. 70 da Constituição Federal, o controle externo, entendido como a fiscalização financeira, patrimonial, orçamentária, contábil e operacional da administração pública federal, cabe ao Congresso Nacional, que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU. As competências privativas do Tribunal estão previstas na Constituição Federal e, complementarmente, em legislação infraconstitucional.

A crescente complexidade do Estado e de suas relações com a sociedade, as mudanças ambientais, a evolução tecnológica, o ritmo crescente de produção de informação, aliados às demandas e anseios por moralidade e qualidade na administração pública, assim como à escassez de recursos e à limitada capacidade de resposta, constituem os grandes desafios para o controle externo. Ademais, o exercício desse controle não se esgota no âmbito de atuação do Tribunal. A lógica do sistema de controle e o formato jurídico impõem a participação de várias instâncias, como a Advocacia-Geral da União, o Ministério Público, os Poderes Legislativo e Judiciário, assim como do próprio fiscalizado.

Também releva salientar a diversidade e a abrangência da atuação do TCU. Alcança desde a avaliação de desempenho institucional e da efetividade de programas governamentais à legalidade dos atos de receita e despesa. Fiscaliza obras de engenharia, as desestatizações e concessões de serviços públicos, as diferentes áreas de atuação governamental como saúde, educação, agricultura, meio ambiente, sistema financeiro. Examina os atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias e reformas, entre outros.

O insumo básico e o produto final de todo o processo de controle externo é a informação. Por isso, a eficácia da atuação do Tribunal de Contas e dos órgãos partícipes dependem, fundamentalmente, da qualidade e da suficiência das informações de que dispõem, da inteligência agregada ao processo de trabalho e da captura e da utilização constante dos conhecimentos existentes na organização.

A atuação do TCU no exercício de suas competências constitucionais e legais materializa-se, basicamente, por meio de dois grandes instrumentos de atuação: o exame de contas e os trabalhos de fiscalização. Essas ferramentas são fontes regulares de informação sobre órgãos, entidades, programas e políticas governamentais, bem como sobre práticas e técnicas adotadas na malversação de recursos públicos. Além disso, ao Tribunal, por força constitucional e legal, também é facultado acesso irrestrito às diferentes informações acerca da gestão da coisa pública, assim como definir quais informações, a forma e a periodicidade de encaminhamento ao TCU.

Por essas razões, o Tribunal de Contas da União está em situação única na administração pública em termos de universo, volume, acesso e possibilidades de uso de informações dos diferentes órgãos, entidades, programas e políticas públicas. A possibilidade de cruzamento de informações de diferentes fontes e de interação sistemática com a experiência das pessoas pode favorecer o desenvolvimento de competências próprias e diferenciais para o exercício das atividades de fiscalização a cargo do Tribunal de Contas da União. Contudo, a despeito dessas prerrogativas, as informações fundamentais ao exercício da fiscalização – aquelas capazes de revelar condutas lesivas ao patrimônio público – são dificultadas. O desafio está em como perceber, capturar e tratar essas informações.

Em que pese a atuação dos órgãos de controle no combate ao desperdício e ao desvio de recursos federais, os artifícios utilizados para a malversação de recursos evoluem de forma considerável, especialmente com o uso de recursos da tecnologia da informação. A criatividade para fraudar parece não conhecer limites. Enquanto isso, a tolerância do contribuinte com o mau uso dos recursos é cada vez menor, exigindo atuação cada vez mais pronta, efetiva e integrada. A velocidade das mudanças ambientais e o questionamento social quanto a atuação das instituições públicas exigem respostas rápidas e adequadas.

A inquietação com esse estado da arte despertou no grupo o interesse de analisar a contribuição da inteligência organizacional para a melhoria das fiscalizações realizadas pelo TCU. A adoção de práticas que permitam monitorar, capturar e utilizar informações dos ambientes

interno e externo de forma estruturada pode revelar-se como diferencial para assegurar a sobrevivência e a legitimidade institucionais.

Para tanto, o trabalho está estruturado em quatro capítulos. O primeiro, essencialmente conceitual, define inteligência organizacional quanto aos aspectos histórico, origem e evolução. No segundo, descreve-se o processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas da União. O capítulo três descreve os aspectos de inteligência organizacional existentes nas atividades de fiscalização realizadas pelo TCU. O último capítulo analisa como a inteligência organizacional pode contribuir para a melhoria das atividades de fiscalização a cargo do Tribunal de Contas da União.

1 – DEFINIÇÃO DE INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL

1.1 Arcabouço teórico

Nos últimos anos, observa-se a transição da economia industrial caracterizada pela produção de bens manufaturados em escala, para uma economia direcionada ao setor de serviços, baseada na informação e no conhecimento.

Para que a organização possa acompanhar a dinâmica do ambiente em que está inserida e as necessidades de melhorias em sua estrutura interna, atuando com efetividade, é preciso que o conhecimento seja encarado e manuseado de maneira a minimizar os impactos das constantes mudanças.

Nas organizações contemporâneas, o conhecimento adquire valor na medida em que é incorporado aos produtos e serviços. Torna-se primordial agregar valor à medida que o conhecimento se desenvolve, especialmente por meio de redes de relacionamento¹, nas quais as pessoas enriquecem o patrimônio de conhecimento por meio de trabalho colaborativo.

Portanto, gerir o conhecimento, de forma sistematizada, passou a ser condição *sine qua non* para a sobrevivência das organizações privadas e públicas

A gestão do conhecimento leva as organizações a mensurar com mais segurança a sua eficiência, tomar decisões acertadas com relação a melhor estratégia a ser adotada em relação aos seus clientes, concorrentes, canais de distribuição e ciclos de vida de produtos e serviços, saber identificar as fontes de informações, saber administrar dados e informações, saber gerenciar seus conhecimentos. Trata-se da prática de agregar valor à informação e de distribuí-la (SANTOS et al., 2001, p. 32).

A gestão do conhecimento pode ser encarada como um leque de atividades que almeja desenvolver e controlar todo tipo de conhecimento em uma organização, visando à sua utilização na consecução das metas. Esse conjunto de atividades deve estar apoiado e respaldado pelos tomadores de decisão em todos os níveis. Para isto, é necessário estabelecer políticas,

¹ Redes de relacionamento podem ser interpretadas como relações entre os atores na organização: homem-homem, homem-máquina e máquina-máquina.

procedimentos e tecnologias que sejam apropriadas para coletar, distribuir e utilizar o conhecimento, como fator diferencial no comportamento organizacional.

Os teóricos iniciaram a discussão sobre Gestão do Conhecimento na década de 90. A gestão do conhecimento tem como objetivo gerenciar o conhecimento acumulado de funcionários, a fim de transformá-los em ativos da empresa. Ela cria condições para que o conhecimento seja criado, socializado, externalizado dentro da organização, transformando-o de tácito em explícito. Nessa esteira, surge também a inteligência competitiva voltada para a produção do conhecimento referente ao ambiente externo da organização. Cabe salientar que a implantação da gestão do conhecimento nas empresas facilita a adoção de conceitos de inteligência competitiva e vice-versa.

A gestão do conhecimento é um processo corporativo, centrado na estratégia empresarial e que contempla práticas da gestão de competências, da gestão do capital intelectual, da aprendizagem organizacional, da inteligência empresarial e da educação corporativa.

A referenciação teórica para o campo mostra-se abrangente na bibliografia especializada. A inteligência empresarial pode ser compreendida como um conjunto conceitual que possui diferentes conotações: inteligência competitiva, inteligência econômica, inteligência estratégica, vigília estratégica. Na realidade, essas expressões possuem conceitos bem próximos e dizem respeito a um mesmo processo, que se adapta conforme os interesses específicos de cada organização.

Neste trabalho, será abordada apenas uma das práticas de gestão do conhecimento: a inteligência empresarial ou inteligência organizacional.

1.2 Definição de Inteligência Organizacional

Antes de adentrar aos conceitos, é importante registrar a múltipla proliferação conceitual para inteligência, conforme ilustrado no quadro adiante. Várias terminologias têm sido utilizadas para denominar um mesmo processo, adaptado de acordo com as especificidades da organização ou de sua área de atuação.

Tabela 1 Conceitos de Inteligência

Terminologia	Conceito
Inteligência Organizacional	“Processo sistemático e contínuo de definição de necessidades, coleta, armazenamento, análise, disseminação e avaliação de informações sobre o meio ambiente organizacional interno e externo, visando suportar a tomada de decisões que possam manter ou melhorar a estabilidade e a competitividade da organização” (MAGALHÃES, 2003, p. 21).
Inteligência Competitiva	“Radar que proporciona à organização o conhecimento das oportunidades e das ameaças identificadas no ambiente, que poderão instruir suas tomadas de decisão, visando a conquista de vantagem competitiva. Instrumento de decisão e forma de agregar valor à função de informação(GOMES e BRAGA, 2002).
Inteligência Competidora	“é a área da Inteligência Competitiva que lida, principalmente, com as informações sobre empresas concorrentes” (MAGALHÃES, 2003, p. 20).
Inteligência de Negócios	São as atividades de Inteligência Empresarial fundadas no uso maciço de Tecnologia da Informação. Ex: <i>Internet Business Intelligence (IBI)</i> , <i>CRM (Customer Relationship Management)</i> , <i>data mining</i> , <i>data warehouse</i> .

Fonte: MAGALHÃES, 2003

“O termo inteligência, de origem latina, é definido como a capacidade de aprender, compreender, interpretar. Se for considerada sua origem anglo-saxônica, pode também significar um serviço de informações”(CARVALHO, 2001, p.3).

A inteligência organizacional é uma metodologia que contempla um conjunto de ferramentas úteis para gerir informação. Constitui uma técnica que possibilita o monitoramento informacional do ambiente que, quando sistematizado e analisado, favorece o processo de tomada de decisão. A inteligência organizacional atua como agregadora e transformadora de dados desconexos em conhecimento estratégico.

Para grande parte dos teóricos de gestão do conhecimento, a inteligência organizacional começou a ser adotada pelas empresas no início dos anos 80, como resposta a novas exigências de um mercado globalizado e de acirrada concorrência. Os sistemas de inteligência organizacional estão sendo considerados como um passo a mais no desenvolvimento dos programas de qualidade e produtividade. A produção orientada para as necessidades do consumidor não é suficiente para garantir o sucesso da empresa. A monitoração da concorrência e das novas tecnologias é de fundamental importância para que a empresa possa identificar ameaças e antecipar oportunidades que lhe permitam conquistar posição competitiva mais favorável.

As facilidades que estão sendo proporcionadas pelos avanços da tecnologia da informação, tanto em relação ao aumento da capacidade de armazenamento e de processamento de informações, de forma cada vez mais rápida e a custos menores, quanto ao vertiginoso desenvolvimento das comunicações, favorecem o desenvolvimento dos sistemas de inteligência competitiva.

O ambiente globalizado de competição está ávido por sistemas de inteligência que, mesmo sustentados por processos tecnológicos, tendentes a serem capazes de tratar e disseminar informações estruturadas, também sejam eficazes na coleta, no processamento e na disseminação de informações não estruturadas, atendendo, satisfatoriamente, às demandas, decorrentes da criação e de exploração de redes de relacionamento social.

A inteligência organizacional é um processo informacional proativo que conduz à melhor tomada de decisão, seja ela estratégica ou operacional. É um processo sistemático que visa a descobrir as forças que regem os negócios, reduzir o risco e conduzir o tomador de decisão a agir antecipadamente, bem como proteger o conhecimento gerado.

Como bem explicitou TYSON (1998, p. 53), o processo de inteligência competitiva tem sua origem nos métodos utilizados pelos órgãos de inteligência governamental, que visavam, basicamente, a identificar e a avaliar informações ligadas à defesa nacional. Essas ferramentas

foram adaptadas à realidade empresarial e à nova ordem mundial, sendo incorporadas a esse processo informacional as técnicas utilizadas nas seguintes áreas:

a) ciência da informação, principalmente no que diz respeito ao gerenciamento de informações formais;

b) tecnologia da informação - dando ênfase às ferramentas de gerenciamento de redes e informações e às ferramentas de mineração de dados; e

c) administração - representada pelas áreas de estratégia, *marketing* e gestão.

Para a vertente militar, a inteligência se define como resultado do processamento, integração, análise, interpretação e avaliação de informações relativas aos meios interno e externo. A organização que não conhece suas potencialidades e o ambiente externo onde está inserida está fadada ao fracasso por despender esforços em vão, e, muitas vezes, de baixa eficácia em suas atividades corriqueiras. “Surge assim, a necessidade de desenvolver uma solução que possibilite conhecer os ambientes externo e interno da organização. A solução que se vislumbra é a implementação de um sistema de inteligência organizacional que seja capaz de monitorar estes ambientes” (MORESI, 2001, p. 43).

Sob esse aspecto, “a inteligência competitiva atua como um radar para a organização, proporcionando-lhe o conhecimento das oportunidades e ameaças identificadas no ambiente, que poderá instruir o processo de tomada de decisão, visando a conquista de vantagem competitiva” (GIESBRECHT, 2000 apud GOMES e BRAGA, 2002, p. 23).

Para parte dos pensadores da administração, a inteligência organizacional pode ser utilizada com as seguintes funções na organização: como ferramenta para gestão da inovação tecnológica; como instrumento para tomada de decisão; e ainda, como forma de agregar valor à informação.

PRESCOTT & MILLER (2002, p. 56) apresentam um modelo de inteligência competitiva, composto pelos seguintes elementos:

a) dado: matéria-prima bruta, dispersa;

b) informação: dado dotado de relevância e objetivo, pressupondo a existência de uma estrutura organizada; e

c) inteligência: análise da informação como subsídio à tomada de decisão.

Para os autores citados, é fundamental diferenciar dado, informação e inteligência, por serem elementos distintos que, quando valorados, são entendidos como insumos estratégicos das organizações e fontes de vantagem competitiva.

Para MORESI (2001, p. 117) dados são sinais que não foram processados, correlacionados, integrados, avaliados ou interpretados de qualquer forma. Essa classe representa a matéria-prima a ser utilizada na produção de informação.

Pode-se inferir que dados são fatos sem relação entre si. A informação, por sua vez, pode ser um dado isolado ou um agrupamento organizado de dados, processado por algum tipo de tratamento coerente e significativo. A informação pode ser de origem primária ou secundária, definida de acordo com a seguinte tipologia:

- a) formal ou textual: informação estruturada; e
- b) informal: externa às organizações.

Para melhor compreensão, o quadro adiante apresenta uma síntese entre os termos dados, informação e conhecimento.

Tabela 2 Dados, informação e conhecimento

Dados	Informação	Conhecimento
Simple observações sobre o estado do mundo.	Dados dotados de relevância e propósito.	Informação valiosa da mente humana. Inclui reflexão, síntese, contexto.
Facilmente estruturado. Facilmente obtido por máquinas. Frequentemente quantificado. Facilmente transferível.	Requer unidade de análise. Exige consenso em relação ao significado. Exige necessariamente a mediação humana.	De difícil estruturação. De difícil captura em máquinas. Frequentemente tácito. De difícil transferência.

Fonte: DAVENPORT, Prusak, 1998, p. 181

Sistemas de informações têm por objetivo tornar disponível, com base em critérios analíticos, as informações necessárias a quem delas necessita, com o menor tempo de resposta possível, consideradas as limitações tecnológicas. Um sistema de informação bem estruturado gera vantagens competitivas para qualquer organização.

TAYLOR (1991) afirma que o processo sistêmico é composto pelas seguintes etapas: coleta de dados e de informações dos ambientes interno e externo; análise de forma filtrada e integrada; e disseminação da informação.

A unidade básica de um sistema de inteligência competitiva é o ciclo de inteligência, o qual, segundo MILLER (1997), corresponde às seguintes etapas: identificação dos tomadores de decisão e de suas necessidades; coleta de informação apropriada; análise da informação e geração de inteligência; disseminação da inteligência para os tomadores de decisão e avaliação dos produtos e processos da inteligência.

Segundo os principais autores, após uma revisão conceitual sobre dado, informação e sistema de informação, chega-se à definição de inteligência, considerada o produto de um processo sistêmico que abarca coleta, organização e transformação de dados em informação, passando por análise e contextualização. O resultado é aplicado em processos de solução de problemas, formulação de políticas, definição de estratégias, comportamento organizacional e tomada de decisão, as quais geram vantagem competitiva para as organizações.

Em suma, apesar de ainda não haver consenso a respeito do conceito de inteligência organizacional verifica-se que é unânime a associação do tema com a tomada de decisão e a definição do posicionamento futuro da organização, ou seja, com a definição da estratégia organizacional.

1.3 Etapas do ciclo de Inteligência

Consoante a maioria dos estudiosos, o ciclo de inteligência compõe-se das seguintes etapas: planejamento, captura de dados, processamento, disseminação e avaliação.

Na fase de planejamento aborda-se o processo de formatação do sistema de inteligência, o qual deve atender às seguintes condições:

- a) identificação das verdadeiras necessidades de informação estratégica;
- b) adequação das fontes de informação às necessidades levantadas e à realidade dos usuários; e
- c) ajuste às disponibilidades de recursos humanos, técnicos e financeiros da organização.

Conforme DEBORTOLLI (2001, p. 6), o início do ciclo de inteligência dá-se quando os consumidores ou usuários expressam uma necessidade por conhecimentos de inteligência para lhes apoiar no processo de tomada de decisão.

Uma maneira adequada de estruturar o processo de planejamento é a elaboração do Projeto de Inteligência para o qual são necessários os seguintes requisitos: objetivos a serem atingidos; filtragem de fontes de informação; seleção de métodos e ferramentas; definição de recursos necessários; estudo minucioso da estrutura organizacional; definição da estratégia; plano de execução; cronograma de execução de marcos referenciais; orçamento; monitoração e avaliação do projeto (CLARK,1996.p. 47).

A fase de captura de dados e informações está estruturada em três etapas: identificação e seleção de fontes de informações, coleta e triagem de dados e informações.

Como as informações têm origem em distintas áreas do conhecimento, como científica, técnico-econômica, financeira, mercadológica, social, cultural, legislativa, jurídica, regulatória e ambiental, deve-se levar em conta seu conteúdo e características, quando de sua aplicabilidade na organização.

Na coleta, obtém-se a informação a ser estudada para produzir inteligência, que por sua vez, deve constar de um plano sistemático para captura da informação em sua fonte. Cabe lembrar que na coleta de informações é comum a aplicação de entrevistas, questionários e outras formas de levantamento.

Obtidas as informações, inicia-se a fase de triagem, que corresponde à seleção do material disponível, considerando-se a relevância com o tema, o aspecto inovador e o grau de atualização. Como bem salientou DEBORTOLLI

Em virtude do excessivo volume de informações geradas atualmente, a atividade de inteligência competitiva focaliza seus esforços na definição das fontes de informação de maior valor para a empresa, especialmente as de caráter aberto. E traduz a informação como um produto dirigido explicitamente a satisfazer necessidades específicas à tomada de decisão (DEBORTOLLI, 2001, p. 7).

No estágio de processamento, cerne da atividade de inteligência, há transformação de um leque de informações, em boa parte desconexas e contraditórias, em informações que sirvam de suporte aos tomadores de decisão.

Para DEBORTOLLI a etapa do processamento é o grau anterior antes da disseminação da informação pela organização

Processamento é o coração da atividade de inteligência. É a fase que envolve a conversão de uma vasta quantidade de informação coletada em uma forma utilizável pelos analistas e estrategistas organizacionais através do processo de análise. Nesta etapa são integrados, avaliados e analisados todos os dados disponíveis – freqüentemente fragmentados e muitas vezes contraditórios – e por último, preparados os conhecimentos para o uso do consumidor final de inteligência (DEBORTOLLI 2001, p. 7).

Em síntese, a fase de processamento passa a agregar valor aos dados e informações, de forma a torná-los úteis e adequados aos seus usuários.

DEBORTOLLI (2001) afirma que a etapa da disseminação do conhecimento é, ao mesmo tempo, o fim e o início do processo. Fim, por que concretiza a distribuição de conhecimento acabado aos consumidores finais da inteligência, e início, pois irá suscitar novas necessidades de coleta ou busca e processamento, retroalimentando o processo.

O ponto relevante nessa etapa diz respeito à distribuição do conhecimento. Vários autores sugerem a implantação de algum mecanismo ou alguma ferramenta² capaz de distribuir o conhecimento, instantaneamente, para os variados clientes, de maneira que um novo conhecimento ou informação seja transmitido a quem necessite.

A etapa de avaliação consiste no processo de apreciação de informações, as quais, muitas vezes, podem parecer desestruturadas com o objeto de estudo, mas que no decorrer do desenvolvimento, permitem e garantem tornar o processo inteligente e gerador de conhecimento³.

Na etapa de acompanhamento e avaliação das atividades do sistema de inteligência competitiva, é primordial o monitoramento do processo de inteligência, bem como a avaliação antes e depois da implantação do sistema, para aferir seu impacto no desempenho organizacional e nos processos decisórios da organização.

A avaliação mensura o êxito ou malogro das atividades do SIC (sistema de inteligência competitiva). Além disso, responde pelo monitoramento e retroalimentação do processo, inserido numa estratégia de melhoria e aperfeiçoamentos contínuos.

Frise-se que todo o processo deve ser integrado por uma ferramenta de auto-avaliação, cuja finalidade é reavaliar o desempenho e incrementar ganhos de qualidade e melhoria de procedimentos.

² Por exemplo, de tecnologia da informação: relatórios eletrônicos de disseminação seletiva de informação (DSI).

³ Esta etapa pode ser vista como uma espécie de montagem de quebra-cabeça.

1.4 Métodos e técnicas da Inteligência Organizacional

Antes de adentrar propriamente aos métodos e técnicas de inteligência organizacional, cabe expor que a maioria das técnicas que serão abordadas a seguir é utilizada em ambiente de organizações privadas. Portanto, é necessário fazer as devidas adaptações para o setor público, e mais precisamente para o âmbito do TCU.

Os métodos e técnicas de inteligência organizacional representam subsídios para o processo de tomada de decisão e para a definição da estratégia organizacional. Em outras palavras, as aplicações dessas técnicas permitem que as organizações focalizem, de forma estratégica, suas ações e monitorem de maneira sistemática, os cenários e os sinais de mudança do ambiente em que atuam.

Descrevem-se, a seguir, alguns métodos e técnicas de inteligência organizacional.

1.4.1 Forças de Porter

Michael Porter, renomado professor e consultor na área de estratégia competitiva, elaborou o conceito das Cinco Forças para analisar a estrutura industrial. Para ele, a natureza e o grau de concorrência na indústria dependem: da ameaça dos concorrentes, do poder de negociação dos clientes, do poder de negociação dos fornecedores, da ameaça de produtos ou serviços substitutos (alternativos) e dos movimentos da concorrência atual. Para que a organização trace um plano que lhe permita lidar com essas forças, precisa entender como agem e afetam o seu negócio, a fim de estabelecer uma posição menos vulnerável.

Para CORMIER (2001, p. 167), Porter aborda em seus trabalhos a necessidade que as organizações têm de sempre estar melhorando seus produtos e serviços para alcançar um melhor posicionamento em relação aos seus concorrentes, o que ele define como vantagem competitiva.

Entrantes potenciais

Os novos concorrentes representam a ameaça de novas estratégias, respaldadas no interesse de ganhar mercado, normalmente com investimentos consideráveis para atingir seus objetivos.

Sua entrada é dificultada, ou não, pela reação dos concorrentes existentes e por barreiras como a tecnologia especializada, aspectos governamentais e diferenciação de produto.

Fornecedores

A força dos fornecedores ou seu poder de barganha estão associados à importância de sua participação em uma indústria. Ou seja, quanto menor o número de fornecedores, mais forte é o seu poder de estabelecer regras para as empresas que usam seus insumos.

Compradores

Os compradores exercem influência por exigirem, sempre, mais qualidade por preço menor. Da mesma forma que os fornecedores, a grande concentração em vendas para poucos compradores permite que esses estabeleçam as regras de negociação.

Produtos substitutos

Novas alternativas de produção, novas tecnologias e a descoberta de novos usos para os produtos existentes atuam melhorando a relação entre preço e desempenho em comparação a um produto atual. Nesse sentido, pode-se citar o uso da fibra ótica para transmissão de dados e a tecnologia digital em telecomunicações.

Concorrentes

Quando se menciona concorrentes, pensa-se em rivalidade, competição. Dessa forma, todas as manobras realizadas pelas empresas objetivam conseguir posição mais favorável para a

manutenção ou ampliação do mercado, por meio de competição de preço, introdução de novos produtos ou guerra de propaganda.

A organização que tem maior flexibilidade para responder aos ataques da concorrência tem maiores chances de crescimento e sobrevivência. Essas cinco forças, em conjunto, determinam a lucratividade de uma organização

As forças de Porter podem ser entendidas como uma técnica que auxilia a definição de estratégia da empresa e leva em consideração tanto seu ambiente externo como seu ambiente interno. O desenho das forças apresenta as cinco influências externas que atuam na empresa, quais sejam: poder de negociação dos fornecedores, ameaça de novos entrantes, poder de negociação dos compradores, ameaça de serviços ou produtos substitutos e rivalidade entre empresas existentes (COURMIER, 2001, p.168).

Em suma, a chave é definir uma posição menos vulnerável a essas forças. Isso pode ser obtido pelo fortalecimento do relacionamento com os clientes, pela diferenciação do produto (seja em suas características ou na forma como é anunciado ao cliente), pela pulverização da carteira de clientes e fornecedores (menor concentração de negócios nas mãos de poucos), pelo desenvolvimento de novas tecnologias ou, o que é vital, pelo desenvolvimento da capacidade de responder rapidamente a uma estratégia do concorrente.

1.4.2 Análise SWOT

Análise Swot é uma ferramenta de gestão muito utilizada pelas organizações como parte do planejamento estratégico. O termo SWOT vem do inglês e representa as iniciais das palavras *strengths* (forças), *weaknesses* (fraquezas), *opportunities* (oportunidades) e *threats* (ameaças).

Como o próprio nome diz, a idéia central da análise SWOT é avaliar os pontos fortes, os pontos fracos, as oportunidades e as ameaças da organização e do mercado onde está atuando.

A análise Swot é um instrumento que subsidia o processo decisório

Técnicas de análise de ambiente contribuem para uniformizar o entendimento sobre questões-chave para organização – uma padronização das diversas formas de perceber e de entender as variáveis ambientais, notadamente entre os membros da administração superior. Essas técnicas podem ser consideradas como uma espécie de filtro, por meio do qual a informação ambiental deve chegar ao processo decisório da organização (SILVEIRA, 2001, p. 210).

A análise é dividida em duas partes: o ambiente externo à organização (oportunidades e ameaças) e o ambiente interno à organização (pontos fortes e pontos fracos). Essa divisão é necessária, pois a organização deve agir de formas diferentes em um e outro caso.

O ambiente interno pode ser controlado pelos dirigentes da organização, visto ser resultado de estratégias de atuação definidas. Dessa forma, pontos fortes devem ser ressaltados e pontos fracos controlados para minimizar seus efeitos.

O ambiente externo está fora do controle da organização. Isso não significa que não seja necessário conhecê-lo. Apesar de não poder controlá-lo, deve-se monitorá-lo a fim de aproveitar as oportunidades e evitar as ameaças.

Ambiente Externo

Diversos fatores externos à organização podem afetar o seu desempenho. E as mudanças no ambiente externo podem representar oportunidades ou ameaças ao desenvolvimento do plano estratégico de qualquer organização.

Para grande parte dos teóricos, a avaliação do ambiente externo costuma ser dividida em duas partes:

a) fatores macroambientais, entre os quais podem-se citar questões demográficas, econômicas, tecnológicas, políticas, legais, etc.; e

b) fatores microambientais, entre os quais podem-se citar os beneficiários, suas famílias, as organizações congêneres, os principais parceiros, os potenciais parceiros, etc.

Na prática, isso significa que mudanças, fora do controle da organização, podem afetar (positiva ou negativamente) seu desempenho e forma de atuação. As mudanças no ambiente externo, em regra, afetam todas as organizações e podem representar oportunidades ou ameaças. Quando ocorre mudança na legislação, por exemplo, muitas organizações são afetadas.

A análise de ambiente externo deve considerar o grau de probabilidade de que determinado evento ocorra⁴. A análise da situação considera não apenas o que está sendo sinalizado como alternativa de cenário, mas também qual a probabilidade de que se concretize. Essa análise deve ser sistemática e permanente, pois o ambiente externo sofre alterações constantes.

Ambiente Interno

Da mesma maneira, o ambiente interno também deve ser monitorado permanentemente. Para tanto, em primeiro lugar é importante fazer uma relação das variáveis a serem monitoradas. Por exemplo: capacidade de atendimento, demanda pelos serviços prestados, satisfação do público alvo, crescimento do número de contribuintes, nível de renovações das contribuições, dedicação dos funcionários, capacidade de gestão das lideranças da organização, flexibilidade, etc.

Pode ser interessante avaliar também os seus principais "concorrentes" em relação aos mesmos tópicos. Tal providência facilita a identificação de diferenciais competitivos que cada organização tem em relação às outras.

O próximo passo é determinar qual a importância que cada um dos itens citados tem em relação aos objetivos da organização. Cabe ilustrar que alguns tópicos considerados de menor importância ou mesmo caracterizados como pontos fortes podem não receber recursos (financeiros, humanos e/ou materiais) no momento, pois, como se sabe, a organização não pode investir em todas as áreas ao mesmo tempo e alguns itens não são tão prioritários.

O exemplo acima mostra como esse tipo de análise ajuda na priorização das atividades, o que é muito útil na administração dos recursos das organizações (normalmente bastante escassos). Quando se sabe quais são as áreas de maior importância e quais as áreas são consideradas mais

⁴ Por exemplo, se as pesquisas de opinião pública indicam maior contentamento com determinado governante, é mais provável que ele consiga aprovar as medidas que propuser no Parlamento. Se, ao contrário, indica insatisfação, é provável que tenha dificuldade em aprovar essas medidas.

vulneráveis na organização, fica mais fácil decidir em que alocar os esforços para melhoria, visto não ser possível investir em todas as áreas ao mesmo tempo.

Formulação de Metas

Realizada a análise SWOT, estabelecem-se as metas de melhoria, considerando-se os objetivos institucionais prioritários, reduzindo as deficiências detectadas e otimizando os pontos fortes, sem perder de vista as oportunidades captadas no ambiente externo. A análise SWOT é, portanto, um instrumento de fácil aplicação e pode ser de grande utilidade no planejamento das organizações.

1.4.3 Benchmarking

No âmbito das organizações, o *benchmarking*⁵ é um processo de gestão de melhoria contínua que mede produtos, serviços e práticas, tomando como referência os líderes do segmento de negócio. Conhecendo e percebendo a organização e o que os "melhores" fazem, e como o fazem, pode-se promover a devida adaptação das boas práticas e adotá-las internamente.

Benchmarking é a busca pelas melhores práticas que conduzem uma empresa à maximização da performance. Um processo genérico de *benchmarking* pode ser dividido em duas partes: práticas e métricas. As práticas são definidas como os métodos usados; as métricas são o efeito quantificado do uso das práticas.

Conceitualmente, “*Benchmarking* é uma palavra de origem inglesa que significa ponto de referência. O *benchmarking* será considerado como uma técnica instrumental de inteligência competitiva” (ARAÚJO JUNIOR, 2001, p.240).

Cabe mencionar que o *benchmarking*, sendo uma técnica de inteligência organizacional, não desconsidera seu uso como instrumento que pode ser aplicado de maneira autônoma. “O

⁵ Convém registrar a diferença entre os conceitos *benchmarking* e *benchmark*. *Benchmark* significa as melhores práticas ou os melhores resultados entre as organizações concorrentes em itens de controle, previamente, escolhidos.

benchmarking é uma ferramenta tradicional do planejamento estratégico e da gestão da qualidade total e, como tal, deve orientar as corporações a buscar, além de suas próprias operações, fatores-chave que influenciem a sua produtividade e resultados” (ARAUJO JUNIOR, 2001, p.241).

1.4.4 Data Mining

O objetivo do *data mining* é descobrir, de forma automática ou semi-automática, a informação que está "escondida" em grandes volumes de dados armazenados em bancos de dados. É considerado um processo de extração de informações, previamente desconhecidas e significativas, a partir de bases de dados.

O *data mining* extrapola a simples consulta a um banco de dados, pois permite aos usuários explorar e inferir sobre informações úteis, a partir dos dados, descobrindo relacionamentos até então escondidos. Pode ser considerada uma forma de obtenção de conhecimentos em bancos de dados (*Knowledge Discovery in Databases – KDD*), a qual envolve inteligência artificial e banco de dados.

Como salientou SOUZA (2001): “*Data Mining* (DM), ou mineração de dados, é a tarefa do estabelecimento de novos padrões de conhecimento, geralmente imprevistos, partindo-se de uma massa de dados previamente coletada e preparada para este fim” (MOREIRA DE SOUZA & SULAIMAN, ALBERTO, 2001, p. 266).

Conforme estudiosos de tecnologia da informação, há dois modelos de *data mining* utilizados na extração de informações: o modelo de verificação e o de descoberta.

O modelo de verificação escolhe uma hipótese do usuário e testa a validade dela contra os dados. A ênfase está no usuário, responsável por formular a hipótese e executar a consulta nos dados e, assim, afirmar ou negar a hipótese. Em uma divisão de *marketing*, por exemplo, com orçamento limitado para uma campanha de lançamento de um novo produto, é importante identificar a seção da população provável para comprar o produto. O usuário formula uma

hipótese para identificar os clientes potenciais e as características que eles compartilham. Dados históricos sobre compras de cliente e informação demográfica podem ser usados para planejar a campanha. A operação pode ser refinada sucessivamente, de forma que a hipótese reduza o conjunto retornado em cada tempo até que o limite exigido seja alcançado. O problema com esse modelo é o fato de que nenhuma informação nova é criada no processo de recuperação. As pesquisas sempre devolvem registros para verificar ou negar a hipótese. O processo de procura é interativo. A produção é revisada, por meio de novas perguntas ou hipóteses formuladas para refinar a procura. O usuário descobre os fatos sobre os dados usando uma variedade de técnicas, como questões, análises multidimensionais e visualização para guiar a exploração dos dados inspecionados.

O modelo de descoberta, todavia, difere do anterior, por captar, automaticamente, informações importantes a partir dos dados que compõem a base de pesquisa. Os dados são filtrados à procura de padrões, tendências e generalizações sobre os dados, sem intervenção ou direção do usuário. Esse tipo de ferramenta de *data mining* visa a revelar grande número de fatos sobre os dados em curto espaço de tempo. Um exemplo de tal modelo é a exploração de um banco de dados para descobrir os diferentes grupos de clientes para dirigir uma campanha específica. Os dados são procurados sem hipóteses e agrupados de acordo com características comuns encontradas.

1.4.5 Data Warehouse

O *data warehouse* é um banco de dados orientado por assuntos, integrado e variável com o tempo, para dar suporte ao processo de tomada de decisão. Esse banco de dados fica separado dos sistemas legados da empresa (ambiente transacional). O *data warehouse* é carregado pelos sistemas corporativos, por meio de um conjunto de ferramentas que automatizam esse processo – ferramentas de extração, filtragem e carga dos dados. Para NÓBREGA (2001, p. 288) o *data*

warehousing edifica o arcabouço tecnológico adequado ao processamento analítico de dados, ou seja, a pesquisa *on-line* em uma grande massa de dados para se obter informação contextualizada no tempo, no espaço geográfico e em outras dimensões próprias do negócio.

1.4.6 Balanced Scorecard

A metodologia *Balanced Scorecard* foi desenvolvida por Robert Kaplan e David Norton. O *Balanced Scorecard* é uma filosofia prática e inovadora de gestão da performance das organizações. O objetivo da sua implementação é permitir uma gestão eficaz da performance organizacional, com base na visão e estratégia da empresa. O resultado é mensurado por meio de indicadores de desempenho. Ao contrário dos métodos de gestão tradicionais, o *Balanced Scorecard* permite sustentar a estratégia da empresa com indicadores financeiros e não-financeiros.

O *Balanced Scorecard* é uma abordagem estratégica de longo prazo, sustentada num sistema de gestão, comunicação e medição da performance, cuja implementação permite criar uma visão compartilhada dos objetivos, de forma a atingir todos os níveis da organização

O *Balanced Scorecard*, BSC, permite que a estratégia seja conhecida por toda a organização, uma vez que dispõe de mecanismo de comunicação capaz de possibilitar o retorno das experiências de cada departamento/indivíduo, disseminando, desse modo, a experiência vivida, seus erros e acertos, (capital intelectual), alinhando, assim, os esforços corporativos (MIRANDA, 2001, p. 225).

O *Balanced Scorecard* direciona a organização para o seu sucesso no futuro, definindo quais os objetivos a atingir e medindo a sua performance a partir de quatro perspectivas distintas: financeira, aprendizado e crescimento, processos internos e visão do cliente.

A perspectiva do aprendizado e crescimento direciona a análise para as pessoas e para a infra-estrutura de recursos humanos necessárias ao sucesso da organização. Os investimentos nessa vertente são fatores críticos para a sobrevivência e desenvolvimento da organização a longo prazo. Essa perspectiva visa a orientar o desenvolvimento das habilidades necessárias para concretizar a estratégia da organização. O valor dos ativos intangíveis está no quanto as pessoas estão aptas a suportar a estratégia (NORTON, 2003, p. 82).

Para traduzir os processos em sucesso financeiro, as organizações devem satisfazer os seus consumidores. A perspectiva do cliente permite direcionar todo o negócio e atividades para as expectativas e satisfação dos seus clientes.

Finalmente, a perspectiva financeira mensura e avalia os resultados que o negócio proporciona e necessita para o seu crescimento e desenvolvimento, assim como para a satisfação dos seus acionistas.

O *Balanced Scorecard* é uma ferramenta utilizada para medir até que ponto uma estratégia se transforma em resultado. Sua essência consiste na elaboração do mapa estratégico e sua comunicação em todos os níveis da organização.

... as organizações têm estruturas muito complexas. Suas hierarquias não são definidas de forma clara, as atividades estão muito inter-relacionadas e não há uma divisão categórica das responsabilidades. É aí que entra o *Balanced Scorecard*. Ele permite que você comunique a estratégia, de maneira única a milhares de pessoas (NORTON, 2003, p. 81).

Quando integradas, essas quatro perspectivas proporcionam uma análise e visão ponderadas da situação atual e futura da performance do negócio. Evidentemente, dependendo da realidade de cada organização, essas perspectivas podem ser adaptadas e até mesmo ampliadas. Por exemplo, na área pública, a perspectiva financeira costuma ser adaptada para perspectiva orçamentária.

1.4.7 Fatores Críticos de Sucesso

Fatores críticos de sucesso são alguns indicadores, cujo bom desempenho garante o êxito competitivo da organização no seu ramo de atuação. “São aquelas características, condições e variáveis que, quando devidamente gerenciadas, podem ter um impacto significativo sobre o sucesso de uma empresa, considerando seu ambiente de competição” (LEIDECKER & BRUNO, 1984, p. 24).

Para parte dos teóricos, Bullen & Rockart (1981), Jakobiak (1988), e Dou (1995), os fatores críticos de sucesso podem ser vistos como parte de uma hierarquia. Alguns se relacionam a um segmento de negócio. Outros são peculiares à organização. Alguns aludem a unidades

específicas de negócio de uma organização. Outros se relacionam até a gerentes de uma unidade de negócio.

Atrelada ao caráter hierárquico, pode-se creditar outra particularidade aos fatores críticos de sucesso: a arborescência.

É por meio do caráter de arborescência dos fatores críticos de sucesso que uma organização alcança o patamar de cada processo chave. A focalização estratégica das questões, entretanto, não se perde com a utilização desse método. Ao contrário, ganha-se em alinhamento das ações à estratégia da organização. O desdobramento dos fatores críticos em árvores de pertinência permite reconhecer a importância relativa de cada ramificação da árvore e identificar melhor as necessidades de informação por processo-chave, por área funcional ou, até mesmo como sugere Rockart, por projeto ou indivíduo (STOLLENWERK, 2001, p.193).

Outra característica se refere à qualidade da função dos fatores críticos de sucesso em relação ao ambiente. Ou seja, à medida que há transformações no ambiente de atuação das organizações, essas devem analisar sistematicamente o grupo de fatores críticos de sucesso que monitoram e administram. Assim que forem detectados indícios de mudança no ambiente, a organização necessita avaliar o impacto estratégico desses sinais. O resultado desse processo é que alguns fatores perdem utilidade em relação aos fenômenos que se configuram e novos fatores são delineados para serem monitorados e gerenciados.

Portanto, “os fatores críticos de sucesso são os meios que garantem a realização dos objetivos da organização. São fatores que, pela sua natureza, podem comprometer todo o seu sucesso de um plano ou de uma má estratégia, devendo ser considerados como críticos e merecer atenção especial por parte da administração” (TARAPANOFF, 2001, p.311).

A utilização de alguma dessas técnicas ou a associação delas pode acarretar ganho para qualquer organização. A questão chave é saber adequar tais ferramentas para o contexto de cada instituição.

Enfim, foram descritos métodos e técnicas que podem produzir algum tipo de inteligência organizacional. As técnicas descritas diagnosticam, mapeiam, filtram informações que influem diretamente no processo decisório de cada organização.

2 – O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO ADOTADO PELO TCU

2.1 Definição de controle e de controle externo

Na ciência da Administração, o controle figura como uma das funções para se alcançar os objetivos da organização. De acordo com CHIAVENATO (1999, p. 273), a função controle tem por finalidade “assegurar que os resultados daquilo que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos. A essência do controle reside na verificação se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados”.

No âmbito do Direito Administrativo, mais especificamente no que se refere ao controle da administração pública, pode-se definir o controle como sendo a atribuição de vigilância, verificação, orientação e correção que um poder, órgão ou agente público exerce sobre outro ou sobre seus próprios atos. Dessa definição derivam o controle externo e o controle interno. O primeiro, exercido por agente externo ao controlado; o segundo, realizado pelo órgão ou entidade responsável pela atividade controlada.

Segundo MEIRELLES (1996, p. 607), o controle externo no Brasil

Visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento. É, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira; o primeiro aspecto, a cargo do Legislativo; o segundo, do Tribunal de Contas da União.

O controle externo da administração pública brasileira é matéria constitucional. O artigo 70, da Constituição Federal de 1988 estabelece que

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O artigo 71 da Carta Magna determina que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (órgão técnico), ao qual é atribuído um conjunto de competências originárias e privativas.

As atividades de controle exercidas pelo Tribunal de Contas da União objetivam comprovar a probidade da administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento e das metas governamentais.

O controle eminentemente político objetiva, em plano soberano, fiscalizar o Estado no alcance das aspirações nacionais, exteriorizadas nos programas e metas governamentais, devidamente traçados pelos orçamentos. Já o controle técnico está voltado especificamente para a fiscalização financeira, patrimonial, orçamentária, contábil e operacional, cuja apreciação se processa sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Desse modo, o Tribunal de Contas da União verifica e julga a legalidade dos atos que impliquem produção ou renúncia de receitas, realização de despesas e criação ou extinção de direitos ou obrigações.

Analisa, também, a legitimidade da ação estatal, o que possibilita o exame do mérito do ato administrativo, de modo a determinar se esse atende ao interesse público.

Quanto a economicidade, o Tribunal aprecia se a Administração agiu da forma mais econômica possível, atendendo a uma aceitável relação de custo-benefício. Não se quer com isso que a Administração aufera lucro pelos serviços que presta às custas do cidadão. O que se tem em vista é a relação custo-benefício, algumas vezes displicentemente desprezada pelo administrador em suas decisões.

A atuação do Tribunal de Contas está voltada também para a verificação da eficiência do ato de gestão, como forma de avaliar o modo de execução do ato, buscando viabilizar uma atuação gerencial na Administração Pública.

A eficácia, por sua vez, é analisada sob o aspecto dos resultados alcançados pelo órgão, entidade, programa ou política pública.

Ruy BARBOSA apud TCU (1990, p. 204), autor da exposição de motivos que propôs a criação do Tribunal de Contas, assim definia o órgão de controle externo

Não basta julgar a administração, denunciar os excessos cometidos, colher a exorbitância ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a esses limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia, ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetuação das infrações orçamentárias, por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indiretamente, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis das finanças.

2.2 Fiscalização no âmbito do controle externo

O Dicionário Aurélio apresenta o verbo fiscalizar como:

"1. Velar por; vigiar, examinando [...] 2. Submeter a atenta vigilância, sindicair (os atos de outrem). 3. Examinar, verificar [...] 4. Exercer o ofício de fiscal".

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992) no capítulo referente a “Fiscalização a Cargo do Tribunal” inclui o parecer emitido sobre as contas do Presidente da República, os trabalhos realizados em decorrência de solicitação do Congresso Nacional, a apreciação de atos sujeitos a registro, a fiscalização de atos e contratos de que resulte receita ou despesa, assim como a eventual necessidade de reexame de decisão proferida pelo Tribunal em decorrência da fiscalização de atos e contratos.

O Regimento Interno do TCU, por sua vez, no capítulo referente à fiscalização, inclui os trabalhos realizados, por iniciativa própria ou em decorrência de solicitação do Congresso Nacional, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos. Essa verificação pode ser feita utilizando-se dos seguintes instrumentos: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento. A definição e finalidade de cada um desses instrumentos serão abordadas adiante.

No âmbito do TCU, o termo fiscalização tem sido empregado, ora como o exercício do controle externo em si, ora como um dos instrumentos do exercício desse controle. Para os fins deste trabalho, será considerada a segunda opção.

2.3 Competências do TCU

As competências do Tribunal de Contas da União estão estabelecidas na Constituição Federal, conforme sintetizadas no quadro adiante.

Tabela 3 Competências constitucionais do TCU

Competências constitucionais	Dispositivo
Apreciar as contas anuais do presidente da República.	art. 71, I
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.	art. 33, § 2º e art. 71, II
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensões civil e militar.	art. 71, III
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.	art. 71, IV
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.	art. 71, V
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios.	art. 71, VI
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	art. 71, VII
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidade e irregularidade em atos e contratos.	art. 71, VIII a XI
Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.	art. 71, X
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.	art. 72, § 1º
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.	art. 74, § 2º
Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.	art. 161, parágrafo único

Além das atribuições previstas na Carta Magna, várias outras são outorgadas ao TCU pela legislação infraconstitucional. Entre elas, destacam-se: julgar representações apresentadas por licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica acerca de irregularidade na aplicação da Lei de Licitações e Contratos; acompanhar e fiscalizar os processos de desestatização; fiscalizar o cumprimento das normas fixadas pela lei de responsabilidade fiscal; criar e manter página na *internet* para divulgação de dados e informações acerca das contas públicas. Há, ainda, a Lei de

Diretrizes Orçamentárias que, anualmente, confere ao TCU um conjunto de atribuições específicas e complementares.

2.4 Jurisdição do Tribunal de Contas da União

O TCU tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência. Conforme dispõe a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Tribunal, estão sob sua jurisdição:

a) qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, aplique ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome dessa, assuma obrigações de natureza pecuniária;

b) aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

c) os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade federal;

d) os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

e) os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

f) todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei;

g) os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal ou a município;

h) os sucessores dos administradores e responsáveis, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos previstos na Constituição Federal;

i) os representantes da União ou do Poder Público federal na Assembléia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital as referidas pessoas jurídicas participem, solidariamente com os membros dos conselhos fiscal e de administração, pela prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.

Como se observa, a jurisdição do Tribunal de Contas da União é abrangente, não alcançando apenas agentes públicos, mas qualquer pessoa física ou jurídica que der causa a perda, extravio, prejuízo ou dano ao erário, além de outras hipóteses previstas na Constituição Federal.

A diversidade e a complexidade de atuação do Tribunal de Contas da União compreende atividades como a fiscalização de entidades privadas, o desempenho institucional e governamental, a efetividade⁶ de programas de governo, o programa de desestatização, o exame de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria e reforma, obras de engenharia, saúde, educação, meio ambiente, agricultura, infra-estrutura, concessões de serviço público, compras e contratos governamentais, sistema financeiro, entre outras.

2.5 Estrutura organizacional do TCU

O Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal e conta com unidades em todos os estados da federação. É um órgão colegiado, composto por nove ministros, nomeados pelo presidente da República, mediante prévia aprovação do Senado Federal.

Os órgãos deliberativos do TCU são o Plenário, a 1ª e a 2ª câmaras. O Plenário é a instância máxima decisória. É integrado por todos os ministros e presidido pelo ministro-presidente do Tribunal. As câmaras, por sua vez, são compostas por quatro ministros e um ou mais auditores.

Atua, junto ao Tribunal, Ministério Público especializado, autônomo e independente, cuja finalidade é promover a defesa da ordem jurídica. Nas sessões dos colegiados é obrigatória a presença de representante do Ministério Público.

⁶ A definição de efetividade será abordada no item 2.17.

Para o cumprimento de sua missão institucional, o Tribunal dispõe de uma Secretaria, que tem por finalidade prestar o apoio técnico-administrativo necessário ao exercício de suas competências constitucionais e legais.

Entre as competências constitucionais conferidas ao Tribunal de Contas, as duas que mais sobressaem são a análise de processos de contas e a realização de fiscalizações. Os processos de contas referem-se às tomadas ou prestações de contas. Dependendo da situação prevista no Regimento Interno do TCU, o gestor público ou o responsável pela manipulação de recursos públicos federais deve comprovar o uso dos recursos e os atos de gestão por meio de um processo denominado prestação ou tomada de contas. A atividade de fiscalização está definida no item 2.2, adiante.

No organograma do TCU (figura 1), as atividades de análise dos processos de contas e a realização das fiscalizações estão a cargo da Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex, que é composta de várias subunidades, conforme figura 2. O arranjo físico da estrutura organizacional da Segecex adota a combinação de características mistas: divisão por função, por clientela, por produto e por área geográfica.

Na organização da Segecex, há secretarias responsáveis pela análise das contas, chamadas Secretarias de Controle Externo (Secex). Há também unidades responsáveis pela fiscalização de grandes grupos da gestão nacional que são as secretarias de fiscalização.

Na sede do Tribunal, em Brasília, há seis secretarias de controle externo encarregadas da análise de contas e da realização de fiscalizações, quatro secretarias especializadas por matéria e duas secretarias adjuntas, cuja finalidade é auxiliar na coordenação e padronização de tecnologias e rotinas relativas à instrução de processos e à realização de fiscalizações. Além dessas, há, ainda, uma secretaria de controle externo em cada unidade da federação, também encarregada da análise de contas e da realização de fiscalizações.

As secretarias são dirigidas por analistas de controle externo, nomeados para o cargo em comissão de secretário e contam com uma ou mais diretorias técnicas para a execução das

atividades de análise de processos e de realização das fiscalizações. Cada secretaria também conta com um serviço de apoio (serviço de administração) e um assessor.

O organograma do Tribunal de Contas da união e da Segecex estão representados nas figuras 1 e 2 adiante.

Figura 1 Organograma do TCU

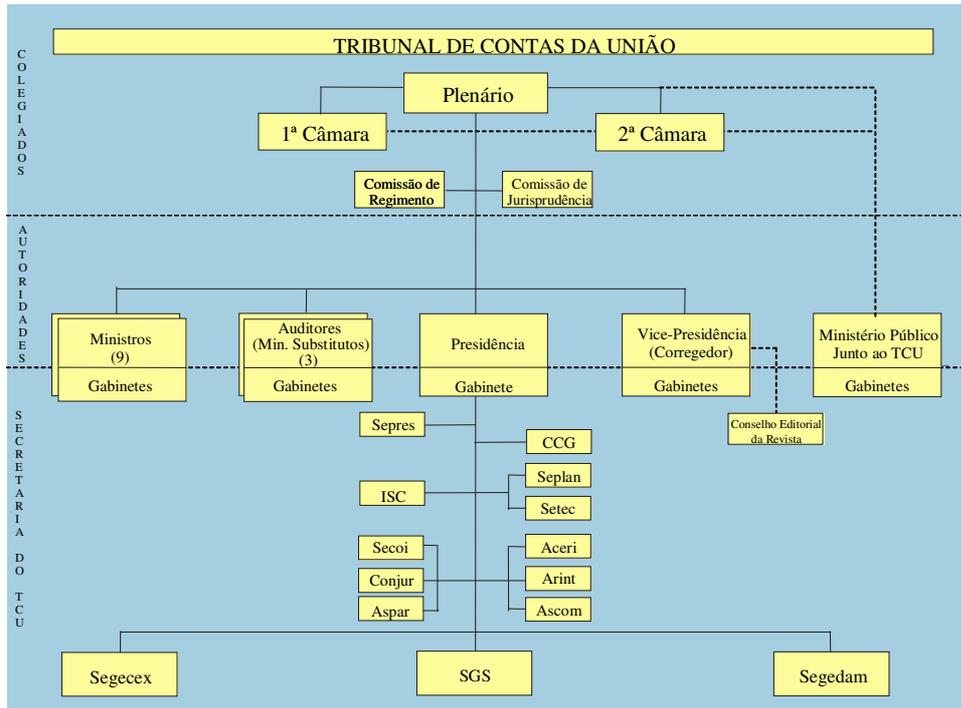
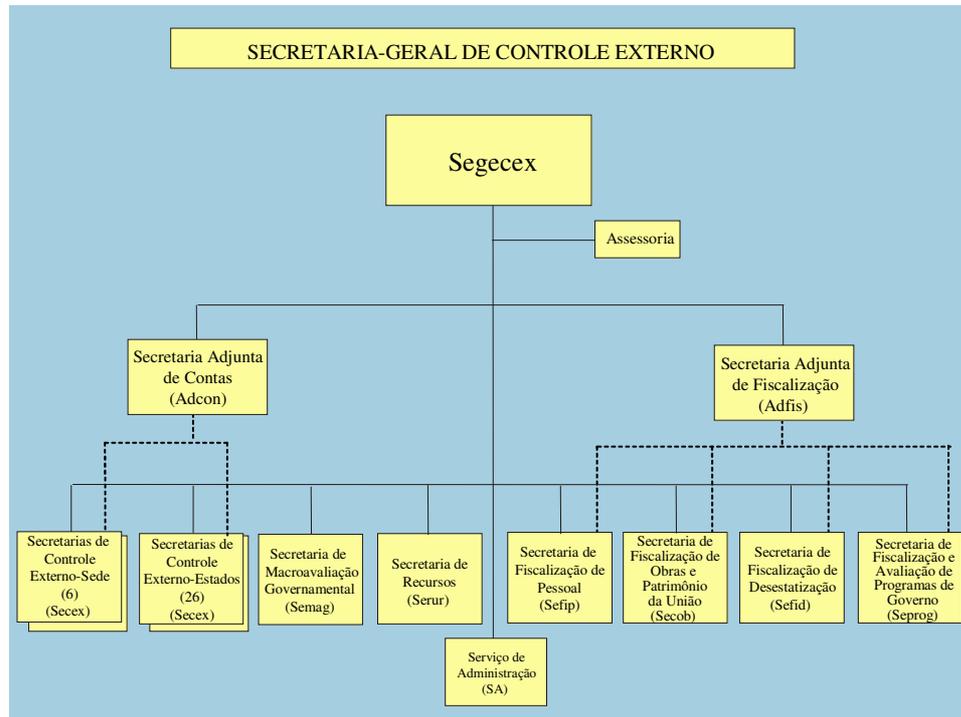


Figura 2 Organograma da SEGECEX



2.6 Definição e instrumentos de fiscalização

Conforme o Manual de Auditoria do Tribunal (TCU, 1996, p. 23), fiscalização é a forma de atuação pela qual são alocados recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos, seja sob a ótica da conformidade (exame da legalidade e da legitimidade, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial) ou da operacionalidade (desempenho e efetividade).

Como estatui o Regimento Interno do Tribunal (TCU, 2002b, p. 238 a 243), há cinco instrumentos por meio dos quais se realiza a fiscalização: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento.

O que diferencia cada um desses instrumentos é o objetivo ao qual cada um se destina. A seguir, apresenta-se uma breve definição de cada um deles.

2.6.1 Levantamento

Instrumento de fiscalização utilizado para:

- a) conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;
- b) identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e
- c) avaliar a viabilidade da realização das fiscalizações.

2.6.2 Auditoria

Auditoria é o instrumento pelo qual o TCU verifica *in loco* se os recursos públicos estão sendo aplicados de forma legal e legítima, podendo adentrar na esfera do desempenho, extrapolando a fronteira da legalidade. O objetivo da auditoria é:

- a) examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- b) avaliar o desempenho dos órgãos e entidades sob a jurisdição do Tribunal, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; e
- c) subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro⁷.

As auditorias podem ser organizadas em dois grupos: quanto ao objeto a ser verificado e quanto a análise a ser feita sobre o objeto auditado. Quanto ao objeto, podem-se citar as auditorias ambientais (para verificar os impactos da ação governamental no meio ambiente), de sistemas (o alvo são os sistemas de informação, segurança de dados, consistência das bases de dados), contábeis (verificação das demonstrações contábeis), de pessoal (verificação dos atos de gestão de pessoal), etc.

Quanto à natureza da análise feita sobre o objeto a ser auditado, as auditorias podem ser classificadas como:

⁷ Atos sujeitos a registro são os atos relativos à admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, pensão e reforma, dos servidores públicos vinculados à administração direta e indireta, pagas com recursos do orçamento do Tesouro Nacional.

a) auditoria de conformidade: utilizada pelo Tribunal para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;

b) auditoria de natureza operacional: utilizada para avaliar do ponto de vista de desempenho operacional, as atividades e sistemas desses órgãos e entidades, e aferir os resultados alcançados pelos programas e projetos governamentais a seu cargo. É verificado o funcionamento do ente público e o seu desempenho.

2.6.3 Inspeção

Em sua concepção, a inspeção serve para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal, ou para esclarecer dúvidas. Por força normativa, também é utilizada para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações. É, pois, cabível quando a unidade técnica necessita, mas não dispõe, de informações sobre órgão, entidade ou programa governamental, ou ainda quando as informações disponíveis são contraditórias, insuficientes ou não provêm de fonte confiável.

2.6.4 Acompanhamento

O acompanhamento destina-se a monitorar e a avaliar a gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado. O acompanhamento não é necessariamente feito com a presença física de analistas do TCU em tempo integral no objeto a ser acompanhado. Pode haver visitas, porém o mais freqüente é o monitoramento da gestão por meio de veículos de comunicação e bases de dados em que ficam registrados os atos de gestão.

O art. 242 do Regimento Interno do Tribunal aponta alguns instrumentos de acompanhamento. Como exemplos, podem-se citar a verificação de editais e contratos publicados no Diário Oficial da União; a realização de consultas a sistemas informatizados adotados pela administração pública federal; a verificação da lei relativa ao plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual ou da abertura de créditos adicionais; o acompanhamento

dos editais de licitação, dos extratos de contratos e de convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres. O Tribunal pode, também, solicitar documentos e pronunciamentos formais sobre os atos de gestão. Finalmente, há a possibilidade de visitas técnicas ou participação em eventos promovidos por órgãos e entidades da administração pública.

2.6.5 Monitoramento

O monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos.

Em termos de aferição de efetividade, o monitoramento é instrumento de suma importância, pois funciona como forma de averiguação do atendimento às determinações feitas pelo TCU e dos impactos na gestão pública e, em termos finais, aos cidadãos. Esse instrumento não é utilizado com frequência no Tribunal, mas o deveria, pois o monitoramento dos resultados do julgamento é importante para aferir se a missão da instituição está sendo efetivamente cumprida.

2.7 Iniciativa da fiscalização

O Tribunal de Contas da União pode realizar fiscalizações por iniciativa própria ou em decorrência de solicitação do Congresso Nacional.

No primeiro caso, a origem pode ser de proposta de unidade técnica, de relator ou por determinação dos colegiados do TCU. Denúncias e representações também podem demandar a realização de fiscalização, desde que atendidos os pressupostos de admissibilidade previstos no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

As denúncias sobre possíveis irregularidades e ilegalidades praticadas no âmbito da administração pública federal podem ser encaminhadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. As representações também são comunicações de irregularidades, porém feitas pelo Ministério Público da União, pelos órgãos de controle interno, senadores, deputados estaduais, federais ou distritais, juízes, servidores públicos, Tribunais de Contas estaduais ou

municipais, ministérios públicos estaduais, equipe de auditoria, unidade técnica do Tribunal e demais órgãos autorizados por lei específica.

No caso do Congresso Nacional, são partes legítimas para solicitar a realização de fiscalizações ou de informações: o presidente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou de Comissão de uma das casas.

2.8 Plano de Fiscalização

Considerando que os recursos humanos e materiais são limitados, há a necessidade de priorizar e selecionar os trabalhos de fiscalização a serem realizados. Para tanto, são elaborados planos semestrais de auditoria. O plano procura compatibilizar as demandas do Tribunal, do Congresso Nacional, dos relatores e das unidades técnicas, assim como as diretrizes gerais do Tribunal e do relator das contas do Governo.

Os trabalhos de auditoria, acompanhamento e monitoramento devem constar do plano de auditorias. Os levantamentos e inspeções são realizados por determinação dos colegiados ou do relator⁸, independentemente de programação, observada a disponibilidade de recursos humanos e materiais necessários.

Na fase de elaboração do plano, as unidades técnicas e relatores tomam por base os requisitos de materialidade, relevância e risco para priorizar os órgãos, entidades ou programas de maior significância. Para isso, foi desenvolvida uma técnica denominada matriz de risco, em que se faz a pontuação das unidades vinculadas ao Tribunal, com base na identificação de fatores de relevância, risco e materialidade a eles inerentes. Esses fatores, ponderados por critérios objetivos, permitem a classificação das unidades jurisdicionadas por ordem de prioridade para realização de auditorias.

⁸ No TCU, cada relator é responsável pelos processos e assuntos relativos a uma lista de órgãos ou entidades públicas. Essa lista, denominada LUJ – Lista de Unidades Jurisdicionadas, muda de relator a cada dois anos.

Para buscar maior articulação das ações de controle, podem ser consideradas as informações constantes de plano de atividades de auditoria do Sistema de Controle Interno⁹. Isso é importante especialmente para evitar que o TCU e os órgãos de controle interno desenvolvam trabalhos de fiscalização redundantes.

Em seguida, há então a consolidação de todas as propostas pela Secretaria-Adjunta de Fiscalização. A proposta consolidada é encaminhada à Presidência do Tribunal e submetida à apreciação do Plenário, em sessão de caráter reservado. Após a aprovação do plano, cabe às unidades técnicas fazer a alocação dos recursos humanos e materiais necessários à execução do plano de auditorias.

2.9 Etapas da fiscalização

A realização das fiscalizações geralmente ocorre em três etapas: planejamento, execução e relatório. A duração de cada fase envolve uma série de fatores, tais como a complexidade do objeto a ser fiscalizado, a complexidade dos controles internos da unidade jurisdicionada, a disponibilidade de recursos humanos e materiais e a urgência na realização do trabalho, entre outros.

Antes de detalhar cada uma das etapas da fiscalização, para que fiquem explicitadas práticas importantes para a inteligência organizacional, é feita uma breve descrição de aspectos que precedem a fase de planejamento da fiscalização.

2.9.1 Providências que antecedem às etapas da fiscalização

O primeiro aspecto diz respeito à formação da equipe a ser designada para a fiscalização. Dependendo da complexidade do trabalho, a formação da equipe necessita de pessoas com

⁹ O Sistema de Controle Interno é composto, no Poder Executivo, pela Controladoria-Geral da União, pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e pelas controladorias da União nos estados. O Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa (e os Comandos Militares) e a Presidência da República dispõem de sistema de controle interno próprio. No Poder Judiciário, cada Tribunal dispõe de órgão de controle interno, pertencente à estrutura organizacional. No Legislativo, a Câmara dos Deputados, o Senado e o TCU também possuem em suas estruturas órgãos de controle interno.

conhecimentos, habilidades e/ou práticas específicas, o que exige trabalho de pesquisa a ser realizado pela unidade técnica responsável pelos trabalhos.

É possível estabelecer parcerias do Tribunal com outros órgãos, na realização de trabalhos de fiscalização. Por esse motivo, a equipe pode contar com servidores de órgãos externos, a exemplo da Secretaria Federal de Controle – SFC.

Outro ponto importante a ser destacado é a figura do coordenador da equipe de fiscalização. A fiscalização, da fase de planejamento à de relatório, deve ser coordenada por servidor que detenha competência técnica e habilidade para gerenciar pessoas. Todo esse processo é ainda supervisionado por um servidor não integrante da equipe.

Selecionados a equipe e o coordenador, é publicada uma portaria de designação, no âmbito do TCU, constando a fiscalização que deverá ser realizada, seu objeto e prazos. Adotadas essas formalidades, dá-se início ao planejamento da auditoria.

2.9.2 Planejamento

O planejamento é a função administrativa que determina antecipadamente quais são os objetivos a serem alcançados e os meios necessários. De maneira geral, figura como a primeira função administrativa, por ser aquela que serve de base para as demais. Trata-se, pois, de um modelo teórico para a ação futura. Começa com a determinação dos objetivos e detalha os planos necessários para atingi-los da melhor maneira possível. Planejar é, pois, definir os objetivos e escolher antecipadamente o melhor curso de ação para alcançá-los.

Transferindo o conceito para o âmbito da fiscalização, o planejamento tem por objetivo preparar um plano de fiscalização, identificando as questões a serem esclarecidas, os passos a serem executados, os recursos necessários e os resultados esperados. Os resultados da fiscalização estão intimamente ligados à qualidade do planejamento.

Por constituir-se em etapa de expressiva importância no resultado que se pretende alcançar com a auditoria, é importante que se disponibilize o tempo necessário a essa fase, para que o planejamento contemple, entre outros, os seguintes aspectos básicos:

- a) vise à consecução do(s) objetivo(s) proposto(s) mediante execução econômica, eficiente e oportuna dos trabalhos;
- b) seja suficientemente detalhado de forma a permitir a avaliação de seu custo-benefício;
- c) considere, necessariamente, elementos de conhecimento prévio sobre o auditado, seus sistemas mais importantes e a eficiência de seus controles internos; e
- d) explicita a natureza, a extensão e a profundidade dos exames a serem aplicados.

Atualmente, o planejamento da fiscalização é sintetizado no preenchimento de dois documentos denominados matriz de planejamento e matriz de procedimentos – documentos anexos a este trabalho.

A matriz de planejamento é o documento que relaciona, a partir do enunciado do objetivo da auditoria, as diversas questões de auditoria. Para responder a cada uma, explicita quais são as informações requeridas, as fontes de informações, as técnicas de auditoria, as limitações e o que se espera que a análise permita dizer ao final dos trabalhos.

Quanto à matriz de procedimentos, contém, para cada questão de auditoria, os itens de verificação a serem aplicados durante a execução da auditoria, além da indicação do membro da equipe responsável pela verificação, do período em que os procedimentos serão aplicados e da estimativa de custo da auditoria. Em resumo, essa matriz procura detalhar os passos para a execução da fiscalização, com a explicitação da divisão de tarefas e dos prazos a serem obedecidos.

2.9.3 Execução

É a fase da fiscalização em que são postos em prática os passos definidos no plano de fiscalização estabelecido na fase de planejamento. Nesta etapa, o analista precisa por em prática todos os seus conhecimentos e habilidades para a busca de evidências e provas que constituirão achados de auditoria, os quais serão abordados no item 2.9.3 adiante. Antes disso, é importante

ressaltar que, ao final da execução, a equipe está apta a preparar dois documentos: as matrizes de achados e de responsabilização.

A matriz de achados traduz todas as descobertas feitas pela equipe durante a execução da fiscalização. Explicita a situação encontrada, a norma descumprida, as causas e efeitos e a proposta de encaminhamento que deverá constar do relatório, para punir a infração ou corrigir a falha detectada.

Por sua vez, a matriz de responsabilização é o documento que permite a verificação da responsabilidade pelo achado. Apresenta, para cada achado, o nome e a função do responsável, a conduta por ele praticada, o nexo de causalidade entre a conduta e o achado e a análise da culpabilidade.

Evidência

Etimologicamente, o verbete evidência vem do latim *evidentia* que quer dizer certeza manifesta. Pode-se dizer que é o caráter de objeto de conhecimento que não comporta nenhuma dúvida quanto à sua verdade ou falsidade. A detecção desse elemento de certeza da verdade, que nem sempre é absoluta ou possível, representa o esforço central do trabalho de fiscalização. Portanto, evidência é a prova que a fiscalização precisa obter – fato ou conjunto de fatos comprovados por intermédio dos trabalhos. Por sua vez, a prova constitui a essência dos achados de auditoria, que servirá para a sustentação das conclusões do auditor.

Assim, as conclusões da auditoria somente se justificam quando amparadas por evidências que atendam a determinados requisitos de validade. São requisitos da evidência:

- a) **suficiência**: deve permitir a terceiros chegar às mesmas conclusões do auditor; o conceito também está relacionado ao aspecto quantitativo das provas;
- b) **relevância ou pertinência**: deve ser válida para o achado específico; e
- c) **adequação ou fidedignidade**: deve ser autêntica, válida, confiável ou exata, qualidades essas relacionadas à fonte e à natureza da informação.

Em relação à natureza, a evidência pode ser classificada conforme adiante descrita:

a) física: obtida pela observação direta do auditor acerca das atividades executadas, dos documentos, dos registros e dos fatos relacionados com o objetivo dos trabalhos. Deve ser documentada, conforme o caso, mediante fotografias, memorandos ou termos devidamente corroborados pelo fiscalizado, gráficos, filmes, amostras reais, etc.;

b) documental: é o tipo mais comum, originado de documentos produzidos interna ou externamente, tais como registros, contratos, relatórios, cartas, notas, recibos, impressos, etc.;

c) testemunhal: obtida por intermédio de entrevistas ou questionários aplicados dentro e fora da entidade auditada;

d) analítica: inclui cálculos, comparações, separação de informações em partes e raciocínio lógico;

e) corroborativa: consiste essencialmente na confirmação de terceiros acerca de informações relevantes. Permite ao auditor chegar a conclusões por intermédio do raciocínio, mas, por si só, não é conclusiva, serve unicamente para fortalecer ou apoiar a confiabilidade da evidência obtida.

Achado de auditoria

O achado de auditoria é uma descoberta do auditor que fundamenta as conclusões e recomendações da auditoria. O achado baseia-se nas evidências encontradas, que devem ser suficientes e necessárias para esclarecê-lo e sustentá-lo.

Há quatro elementos necessários para a caracterização e apresentação de um achado de auditoria (também chamado atributos do achado de auditoria):

a) condição: situação que existe e que foi determinada e documentada durante os trabalhos. A condição reflete o grau em que os critérios estão sendo atingidos;

b) critério: é a norma ou o padrão adotado, por intermédio do qual o auditor mede ou valora a condição;

c) causa: é a razão pela qual a condição ocorreu, ou seja, o motivo pelo qual não se cumpriu o critério. A simples menção no relatório de que o problema existe é insuficiente para a correta contextualização do achado e formulação de sugestões para resolução de problemas;

d) efeito: é o resultado adverso (ou não) da situação encontrada, que, sempre que possível, deve estar devidamente quantificado.

2.9.4 Elaboração do relatório

O relatório é a exposição circunstanciada dos trabalhos realizados pela equipe de fiscalização e das conclusões deles decorrentes. É, portanto, a descrição dos atos e fatos apurados no decorrer dos trabalhos e da opinião da equipe com relação à situação encontrada.

Recomenda-se que não sejam registradas no relatório apenas falhas ou irregularidades encontradas. Boas práticas adotadas pelo fiscalizado e que produzem efeitos positivos para a instituição também podem ser registradas pela equipe.

Considerando que o relatório visa a promover o convencimento em torno dos fatos apurados, cabe à equipe observar princípios básicos tais como: objetividade, clareza, imparcialidade, correção, coerência, ordenamento lógico, exatidão, capacidade de convencimento, entre outros.

A redação deve ser feita em linguagem impessoal e cuidados especiais devem ser tomados para não se incorrer em erros de ortografia ou na construção de impressões pessoais desprovidas de evidências. Um raciocínio desarrazoado ou vicioso pode conduzir a diagnóstico impreciso e induzir o leitor à emissão de juízo incorreto sobre determinada questão.

Para a proposta de medidas corretivas, a equipe deve considerar, entre outros aspectos, os prazos para que o fiscalizado tome as providências, a relação custo-benefício de proposição e a razoabilidade das propostas.

Terminado o relatório, esse é submetido à revisão final do coordenador e do supervisor da fiscalização, quanto ao seu conteúdo e propostas. O relatório de auditoria não pode deixar de evidenciar situações que possam comprometer a administração dos recursos envolvidos.

2.10 Rito processual do processo de fiscalização

Os processos gerados a partir dos trabalhos de fiscalização seguem rito específico, desde a sua autuação¹⁰. O caminho a ser percorrido pelo processo até o seu arquivamento está previsto, em linhas gerais, no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. O detalhamento consta de normativos internos infra-regimentais como resoluções, instruções normativas e portarias. Os processos de fiscalização seguem, em linhas gerais, o rito ilustrado no fluxograma a seguir, elaborado com base no Regimento Interno do TCU.

¹⁰ A autuação do processo corresponde ao seu registro no sistema de acompanhamento processual do TCU, denominado Processus. O sistema atribui um número de identificação único para os autos, que será utilizado na sua tramitação até o arquivamento. Esse número não é reutilizado.

RITO PROCESSUAL DAS FISCALIZAÇÕES

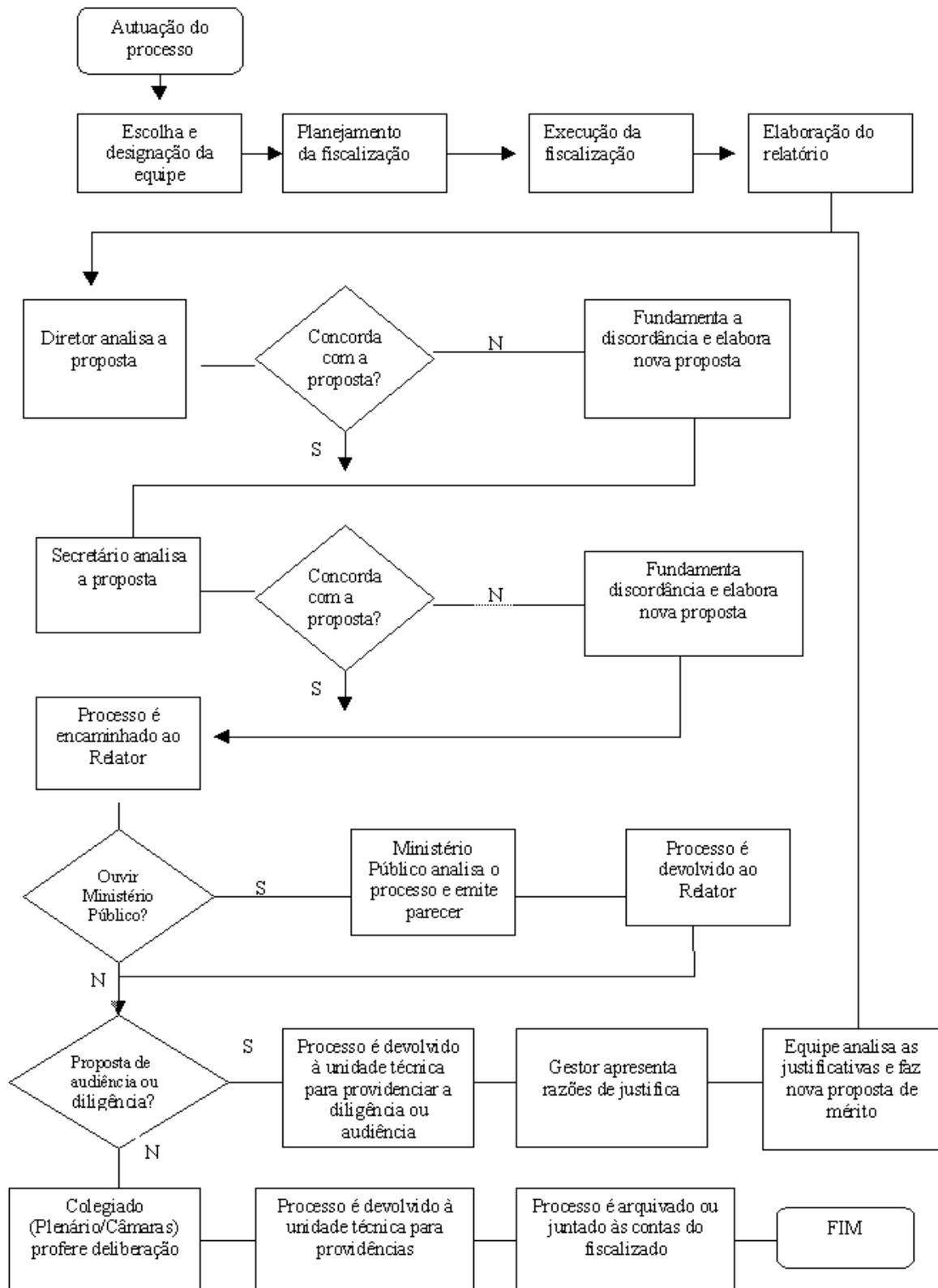


Figura 3 Rito processual das fiscalizações do TCU

Após concluir o relatório de auditoria e anexar a ele toda a documentação comprobatória dos achados identificados, a equipe de fiscalização organiza o processo de fiscalização. Esse processo é submetido ao diretor com propostas conclusivas e fundamentadas. O diretor pode concordar ou discordar da proposta, assim como acrescentar novos elementos. Caso discorde, deve fundamentar sua posição. Em seguida, o processo é remetido ao secretário, que também deve se manifestar conclusivamente sobre as propostas presentes nos autos. O secretário, assim como o diretor, em caso de discordância, deve fundamentar sua proposição. Na seqüência, os autos são encaminhados ao Ministério Público e posteriormente ao relator.

Em todo processo de fiscalização, desde a constituição dos autos até o término da etapa de instrução, é facultada, ao gestor público ou a outra pessoa interessada, a juntada de documentos novos. As provas devem ser sempre apresentadas de forma documental.

Ainda como forma de garantir o amplo direito de defesa, estão previstos no Regimento Interno do Tribunal (TCU, 2002b, p.120) os pedidos de vista e de cópia do processo.

Caso o relator ou a unidade técnica (aqui entendido o analista, a equipe de auditoria, o diretor e o secretário) necessite de maiores esclarecimentos sobre algum ponto no processo, pode ser dirigido um pedido de esclarecimento ao ente fiscalizado.

O processo de fiscalização é remetido ao relator, o qual submete a proposta final de julgamento perante o colegiado competente – 1ª Câmara, 2ª Câmara ou Plenário. A deliberação que julga o processo é denominada acórdão, que se baseia no relatório (parte expositiva) e no voto (fundamentos da deliberação).

O Tribunal de Contas da União, à luz dos elementos constantes dos autos da fiscalização realizada, emite um julgamento. O resultado pode ensejar, cumulativamente, determinação para a correção de irregularidades ou falhas identificadas, recomendações de melhoria de desempenho, aplicação de sanções. Esses elementos subsidiam a adoção de providências de terceiros para

conferir eficácia à deliberação. Os resultados e impactos decorrentes das ações de fiscalização podem ser sintetizados conforme quadro adiante.

Tabela 4 Síntese dos resultados das ações de fiscalização

Parte interessada	Produto
Gestor público	a) determinações para a correção de falhas e irregularidades identificadas; b) recomendações, avaliações e orientações, visando à melhoria da administração pública e da gestão dos recursos públicos federais.
Congresso Nacional	a) informações fundamentadas visando: ao aperfeiçoamento do ordenamento jurídico constitucional; à avaliação e aprovação das propostas de alocação de recursos públicos; ao julgamento das contas de governo e à adoção de providências preventivas e corretivas.
Estado	a) determinações para a correção de falhas e irregularidades identificadas; b) recomendações, avaliações e orientações, visando à melhoria da administração pública e da gestão dos recursos públicos federais; c) informações de caráter corretivo, medidas cautelares ou acerca dos limites legais e prudenciais de responsabilidade fiscal, visando: à capacitação para aplicação de dispositivos legais e regulamentares; corrigir o mau uso dos recursos públicos; recuperar recursos desviados; responsabilizar infratores; aprimorar a cultura de responsabilidade fiscal; inibir a malversação e o desperdício de recursos públicos; subsidiar a elaboração, execução e avaliação de políticas públicas.
Mídia	a) informações sobre os trabalhos realizados pelo TCU e resultados decorrentes.
Sociedade	a) informações acerca dos resultados da avaliação da gestão pública e dos benefícios do controle externo, e, de forma específica, para denunciante e representantes, informações acerca dos fatos apurados.

Quando verificada a ocorrência de irregularidade decorrente de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial é determinada a audiência do responsável para apresentação de razões de justificativa. Não esclarecido o fundamento da impugnação, o gestor é multado.

Se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, os autos são convertidos em tomada de contas especial para quantificação do dano e identificação de responsabilidade. Após essa providência o responsável é citado para

apresentar as alegações de defesa ou recolhimento do débito. Rejeitadas as alegações de defesa, o responsável é condenado ao recolhimento do débito e está sujeito a outras sanções cabíveis, conforme a gravidade do ato praticado.

A sanção mais comum é a multa. Outras sanções possíveis são a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, por período variável de cinco a oito anos e a declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na administração. O responsável ainda está sujeito a ter seu nome encaminhado ao Ministério Público Eleitoral, que poderá declará-lo inelegível e ao Ministério Público da União para ajuizamento de ações cíveis e penais cabíveis.

Medidas cautelares também podem ser adotadas, entre elas, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar danos ao erário ou inviabilizar seu ressarcimento e a decretação da indisponibilidade de bens do responsável, por período não superior a um ano.

Após o julgamento, os processos de fiscalização usualmente geram comunicação de determinações ao gestor, para que tome providências no prazo estipulado pelo TCU. Essas providências têm por objetivo corrigir falhas detectadas pela equipe. Finalmente, os processos são arquivados na unidade que realizem a fiscalização ou juntados ao processo de contas anuais do ente fiscalizado, para que a apreciação da gestão considere o impacto dos achados detectados pela equipe. Em caso de multa ou em débito, é marcado prazo para o recolhimento da dívida gerada e do valor da penalidade estipulada.

Ainda em observância ao princípio da ampla defesa, o responsável, após o julgamento do TCU, pode interpor os seguintes recursos: pedido de reexame, embargos de declaração, agravo, pedido de reconsideração e recursos de revisão. O primeiro é adequado à contra-argumentação de decisão proferida em processo concernente a ato sujeito a registro e a fiscalização de atos e contratos. Os dois últimos cabíveis apenas aos processos de julgamento de contas. Os embargos

de declaração visam a corrigir obscuridade, omissão ou contradição em acórdão. Por fim, o agravo visa reformar despacho decisório do presidente do Tribunal, de presidente de Câmara ou de relator e de medida cautelar.

2.11 Sistemas de apoio à fiscalização

Os sistemas informatizados atualmente correspondem a fontes de informações indispensáveis. Dependendo do objetivo da auditoria, todos os dados, ou a maioria deles, estão contidos em sistemas, cujas bases de dados podem ser acessadas pela equipe, ainda na fase de planejamento. Alguns sistemas até mesmo já disponibilizam ferramentas de extração de dados *on line*, permitindo à equipe iniciar a fase de execução com suficiente e atualizado conhecimento sobre a gestão administrativa da entidade ou órgão a ser auditada. Essa prática ainda não é suficientemente adotada.

Os principais sistemas do TCU que podem oferecer informações ou auxiliar nas ações de fiscalização estão indicados adiante.

a) Sistema de Informações sobre Normas, Jurisprudência e Deliberações do Tribunal de Contas da União (Juris): utilizado na obtenção de informações constantes dos processos de tomada ou prestação de contas, processos de julgamento de atos de pessoal, processos de denúncias e de auditorias anteriores já apreciados e julgados referentes ao órgão ou entidade, bem como entendimentos já firmados pelo Tribunal sobre matérias a serem tratadas na fiscalização.

b) Sistema de Fiscalizações (Fiscalis): esse sistema é utilizado para auxiliar no planejamento e acompanhamento das fiscalizações a serem realizadas.

c) Sistema Priori: ferramenta gerencial que sugere a ordem de prioridade das atividades de controle a cargo da Secretaria-Geral de Controle Externo e de suas subunidades. A ordem de prioridade apóia-se em critérios objetivos pré-definidos pelo sistema (diretrizes do Tribunal, tipo de processo, regularidade aparente, impacto material, data de autuação, etc.) e subjetivos definidos e inseridos pela própria unidade técnica.

d) Sistema de acompanhamento e tramitação de documentos e processos (Processus): informa à equipe a localização de eventuais processos e documentos que possam ter conexão com a fiscalização a ser realizada, pode indicar o local e até mesmo o servidor que detém esses elementos no momento.

e) Sistema de cadastramento e acompanhamento das deliberações (Radar): nesse sistema são cadastradas todas as propostas e deliberações havidas no processo, nas diferentes instâncias (da instrução do analista à deliberação do colegiado). Todas as determinações e recomendações feitas ao fiscalizado, as determinações internas e as sanções e medidas cautelares aplicadas são registradas detalhadamente nesse sistema. Essa providência permite, entre outras, controlar se essas determinações foram ou não cumpridas. É um sistema importante para a aferição da efetividade dos julgados do TCU. Cumpre registrar que é um sistema recente e ainda não está sendo utilizado em sua plenitude. Por exemplo, há no escopo do sistema a previsão de cadastramento de todas as falhas e irregularidades encontradas nos processos de cada ente público, entretanto, essa funcionalidade ainda não está em uso.

f) Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessão (Sisac): armazena dados referentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares da administração pública federal. É importante para fiscalizações na área de pessoal.

g) Sistema de Fiscalização de Obras (Fiscobras): utilizado para auxiliar na fiscalização de obras públicas que recebem recursos federais.

Entre os sistemas externos que podem auxiliar nas ações de fiscalização, destacam-se os seguintes:

a) Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi): disponibiliza informações referentes à execução financeira, orçamentária e patrimonial da organização (exceto empresas estatais), sua contabilização e dados cadastrais, rol de responsáveis, etc.;

b) Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape): contém os dados cadastrais e folhas de pagamento de servidores ativos, inativos e pensionistas dos órgãos do Poder Executivo;

c) Sistema de Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen): utilizado na consulta a normas (Constituição Federal, lei, decreto-lei, decreto e outras);

d) sistemas de pesquisa de legislação: Datalegis, Sislex (legislação previdenciária), sítios institucionais (Palácio do Planalto, Ministérios, Tribunais, etc.);

e) sítios dos Tribunais do Poder Judiciário: disponibilizam jurisprudência e posição de ações judiciais que possam guardar relação com o objeto da fiscalização;

f) Sistema Patrimonial da União (SPU);

g) Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), da Secretaria da Receita Federal: disponibilizam algumas informações cadastrais sobre pessoas físicas e jurídicas;

h) Sistemas de Arrecadação e de Benefícios da Previdência Social: são importantes em fiscalizações relativas à arrecadação de contribuições sociais e pagamento de benefícios do INSS.

Além dos sistemas, a equipe pode buscar subsídios em organismos externos ao TCU. Os órgãos de controle interno, por exemplo, são importantes fontes, apesar de pouco utilizadas atualmente. Esses órgãos detêm relação mais estreita com os órgãos e entidades, sendo que alguns até mesmo fazem parte da estrutura organizacional da unidade (por exemplo, no caso dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário).

Finalmente, a própria organização onde será realizada a fiscalização pode contribuir com documentos e esclarecimentos, ainda na fase de planejamento, bastando que a equipe solicite as informações, bases de dados, acessos a sistemas, etc., ou faça visitas para esclarecimentos.

2.12 Documentos internos de apoio à fiscalização

As unidades do TCU voltadas para os trabalhos de fiscalização procuram emitir documentos internos com o objetivo de documentar técnicas e procedimentos a serem aplicados

nas fiscalizações. Além disso, servem como repositório de experiências acumuladas, sugerindo pontos importantes a serem observados nos trabalhos de campo, com a indicação de documentos a serem solicitados da unidade jurisdicionada ou programa, da base legal que fundamenta a verificação e das providências a serem tomadas caso a falha ou irregularidade se confirme. São instrumentos bastante importantes, porque, sob a ótica da gestão do conhecimento, procuram tornar explícito o conhecimento adquirido por meio da experiência dos auditores que para eles contribuem.

Manuais

O corpo técnico do Tribunal dispõe de diversos manuais, como suporte aos trabalhos de fiscalização. Como exemplos, há os manuais de auditoria de conformidade, de auditoria de sistemas e de auditoria de desempenho (TCU, 2003).

Técnicas

Importantes técnicas de fiscalização, de coleta de informações e de estruturação de dados em relatórios foram sistematizadas no Tribunal, entre as quais se podem citar as técnicas de apresentação de dados, de entrevista para auditorias e a de amostragem para auditorias.

Procedimentos

A prática de elaboração e formalização de procedimentos específicos a serem aplicados em cada área de investigação nas fiscalizações já é bem desenvolvida no Tribunal. Há roteiros que procuram racionalizar a atuação do profissional, propiciando ganhos de qualidade e de eficiência nos trabalhos de campo. Os procedimentos procuram consolidar as espécies de achados de auditoria mais comumente encontradas, por área, orientando a atuação do auditor na verificação *in loco*. Estão regulamentados os procedimentos de auditoria em convênios, sistemas, licitações,

contratos administrativos, pessoal, roteiro Siape, extrator de dados, obras, imóveis, propaganda, auditoria no exterior, admissões, aposentadorias e pensões civis.

2.13 A efetividade das fiscalizações realizadas pelo TCU

Para que se tenha noção preliminar do que seja efetividade das fiscalizações no âmbito do TCU, necessário se faz esclarecer o significado de algumas palavras inter-relacionadas. Conforme definição constante do Novo Dicionário da Língua Portuguesa (AURÉLIO, 2002, p.620):

Efetividade: 1. Qualidade de efetivo. 2. Atividade real; resultado verdadeiro: a efetividade de um serviço, de um tratamento. 3. Realidade, existência.

Efetivo: 1. Que se manifesta por um efeito real; positivo; negócio efetivo; promessa efetiva; 2. Permanente, estável, fixo: funcionário efetivo; 3. Que merece confiança; seguro, firme: caráter efetivo; prova efetiva, etc.

Eficácia: Qualidade ou propriedade de eficaz.

Eficaz: 1. Que produz o efeito desejado; que dá bom resultado; medida eficaz; tratamento eficaz. 2 Que age com eficiência: gerente eficaz.

Eficiência: Ação, força, virtude de produzir um efeito.

Economicidade: Qualidade do que é econômico.

A palavra efetividade é encontrada, freqüentemente, em artigos e publicações dos mais variados ramos do conhecimento, da medicina ao direito, como uma conotação de impacto de determinada ação. Exemplo: para o Poder Judiciário, a efetividade da justiça constitui-se em conferir respostas céleres ao máximo, dentro da complexidade do universo do processo.

No Plano Estratégico do TCU 2003-2007 (TCU 2003, p. 21), efetividade constitui um dos valores institucionais, ao lado da ética, da justiça, da independência e do profissionalismo. É uma crença ou princípio que permite guiar o processo decisório e as atividades da organização.

O termo efetividade também é utilizado como instrumento de mensuração quantitativa ou qualitativa de desempenho, parte integrante de uma metodologia de análise de desempenho

para aferir resultados alcançados pelos administradores públicos, no escopo do conceito de gerenciamento voltado para resultados.

A efetividade pode, assim, ser entendida como algo percebido além das fronteiras da instituição, pois aborda “o resultado que atende ou supera as expectativas e as necessidades dos clientes” (TCU, 2000, p.50). No caso específico do Tribunal, enquanto órgão de controle, refere-se ao impacto da ação do controle externo junto ao Congresso Nacional, ao ente fiscalizado e à sociedade como um todo.

2.14 A sociedade e o uso dos recursos públicos

Até o ano de 1988, a atuação dos órgãos de controle externo e interno restringia-se, basicamente, à verificação dos aspectos da estrita legalidade dos atos e dos fatos administrativos, como decorrência natural da legislação então vigente. Porém, com a evolução dos direitos individuais e coletivos introduzidos na Carta Magna, o cidadão deixou de ser sujeito passivo na relação com o Estado, e passou a exigir, em níveis progressivos, melhores serviços, respeito à cidadania e mais transparência e honestidade no uso de recursos públicos.

Assim, a sociedade, além de exigir que os bens e serviços públicos sejam adquiridos, construídos ou prestados com lisura e honestidade, está a cobrar cada vez mais qualidade e atuação efetiva dos órgãos incumbidos desse mister. A ineficiência tornou-se peso insuportável e a população não está mais disposta a financiar organizações inoperantes.

2.15 O Congresso Nacional e o uso de recursos públicos

No texto da Constituição Federal não se encontra, de forma direta e expressa, a palavra “efetividade” como um dos princípios fundamentais da administração pública. Todavia, de forma indireta, ela tornou-se implícita desde que o Congresso Nacional, atento às demandas sociais e por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, introduziu o princípio da eficiência como um novo balizador de conduta do administrador público de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do

Distrito Federal e dos municípios, ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Percebe-se que o desejo da sociedade, por intermédio de seus representantes, foi instituir um novo parâmetro para que o administrador público ampliasse e melhorasse a sua ação. Já não bastava mais cumprir a lei, a moral, a impessoalidade e a publicidade.

Por outro lado, o Congresso Nacional, objetivando estender o controle externo ao maior número de responsáveis ou beneficiários de recursos públicos federais, tanto de forma direta, quanto indireta, alterou o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988 e ampliou o universo de entes públicos e privados obrigados a prestarem contas. Prestará contas ao TCU qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome dela, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Para conferir se a ação do administrador público manifesta-se conforme os preceitos constitucionais, o legislador instituiu, no art. 70, *caput*, da mesma Carta Magna, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicações das subvenções e renúncia de receitas, é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, estabelecendo, ainda, no art. 71, que o controle externo é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, cujas competências estão previstas nos incisos I a XI.

2.16 A doutrina e a eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos

Preocupada com a boa e regular utilização de recursos públicos, ou seja, a efetividade em última instância, a doutrina brasileira também vem se dedicando ao tema, por meio de artigos nos quais avalia os fundamentos dos princípios constitucionais, como forma de colaborar com os meios acadêmicos, e, também, nortear a ação dos administradores públicos e dos órgãos de

controle. A propósito, MEIRELLES (1996, p. 90-91) considera a eficiência como um dos deveres da Administração Pública, definindo-a como sendo

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Conforme DI PIETRO (2001, p. 83-84)

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Realçando a diferença entre o princípio da eficiência, pregado pela Ciência da Administração, e o princípio da legalidade, imposto pela Constituição, como inerente ao Estado de Direito, Di Pietro lembrou os seguintes ensinamentos de Jesus Leguina Villa (1995, p. 637)

Não há dúvida de que a eficácia é um princípio que não se deve subestimar na Administração de um Estado e Direito, pois o que importa aos cidadãos é que os serviços públicos sejam prestados adequadamente. Daí o fato de a Constituição o situar no topo dos princípios que devem conduzir a função administrativa dos interesses gerais. Entretanto, a eficácia que a Constituição exige da administração não se deve confundir com a eficiência das organizações privadas nem é, tampouco, um valor absoluto diante dos demais. Agora o princípio da legalidade deve ficar resguardado, porque a eficácia que a Constituição propõe é sempre suscetível de ser alcançada, conforme o ordenamento jurídico, e em nenhum caso ludibriando este último, que haverá de ser modificado quando sua inadequação às necessidades presentes constitua um obstáculo para a gestão eficaz dos interesses gerais, porém nunca poderá se justificar a atuação administrativa contrária ao direito, por mais que possa ser elogiada em termos de pura eficiência.

2.17 Efetividade dos instrumentos de fiscalização do TCU

A atuação do TCU no exercício de suas competências constitucionais e legais materializa-se, basicamente, por meio de dois grandes instrumentos de atuação: o exame de contas e os trabalhos de fiscalização.

Dos instrumentos de fiscalização, a auditoria é que tem apresentado maior diferencial de efetividade, por apresentar maior aderência aos princípios da seletividade, da tempestividade e da concomitância, além do caráter preventivo e prospectivo da atuação. O exame de contas, por ser ato que ocorre posteriormente à prática dos fatos/atos administrativos, não produz os mesmos efeitos com a tempestividade proporcionada pelas auditorias.

Apesar da regulamentação do processo de contas exigir que o administrador público responsável pela prestação/tomada de contas apresente em seus relatórios indicadores de gestão que permitam aferir a eficiência, a eficácia e a economicidade da ação administrativa, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pelo órgão ou entidade, essa determinação nem sempre é atendida a contento, por limitações de diversas ordens na construção e na validação de indicadores de desempenho.

As auditorias, por proporcionarem interação direta com os responsáveis, têm o condão de superar esses obstáculos, sobretudo quando se trata de auditoria de natureza operacional. A propósito, essa é a modalidade de controle que mais se desenvolveu nas últimas décadas e teve importante papel na modernização de instituições públicas em países como a Grã-Bretanha, Estados Unidos e Canadá.

2.18 Auditoria de natureza operacional

O TCU, atento aos avanços técnicos na área de controle, vem promovendo, nos últimos anos, profícuo intercâmbio com entidades de reconhecida competência no campo de auditorias de natureza operacional. Em fevereiro de 1995, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, a Universidade Americana *Virgínia Polytechnique e a National Academy of Public Administration* dos Estados Unidos, o Tribunal implantou o Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos, inaugurando nova dimensão em sua atuação, mais voltada para o desenvolvimento dos métodos necessários à avaliação de programas e projetos governamentais.

Dando continuidade às iniciativas nesse campo, em 1998 teve início o Projeto de Cooperação Técnica entre o TCU e o Reino Unido, com o apoio do Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID) e a participação da empresa KPMG, contratada pelo DFID para prestar consultoria ao TCU na implementação do projeto.

Entre os diversos produtos desenvolvidos no âmbito do referido projeto de cooperação, foi desenvolvido e testado o “Manual de Técnica de Auditoria – Indicadores de Desempenho e

Mapa de Produtos”, que complementa as informações contidas no Manual de Auditoria de Desempenho do TCU.

2.19 Indicadores de desempenho utilizados pelo TCU

A utilização de indicadores de desempenho para aferir os resultados alcançados pelos administradores é uma metodologia que está relacionada ao conceito de gerenciamento voltado para resultados (*Results oriented management – ROM*), nas administrações públicas de diversos países, especialmente nos de cultura anglo-saxônica (EUA, Austrália, Reino Unido).

Alguns autores da literatura especializada conceituam indicador de desempenho com instrumento de mensuração quantitativa ou qualitativa do desempenho. Internamente ficou definido que indicador de desempenho é “um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas”.

Os indicadores de desempenho quase sempre são compostos por variáveis provenientes de um dos seguintes grupos: custo, tempo, quantidade e qualidade. A utilização de indicadores de desempenho pela instituição oferece, entre outras, as seguintes vantagens:

- a) possibilita a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho global da instituição, de unidades, programas ou áreas;
- b) permite o acompanhamento e a avaliação do desempenho competitivo ao longo do tempo como: desempenho anterior x desempenho corrente; desempenho corrente x padrão de comparação; desempenho planejado x desempenho real.
- c) possibilita focar áreas relevantes do desempenho e expressá-las de forma clara, induzindo um processo de transformações estruturais e funcionais que permitem eliminar inconsistências entre a missão da instituição, estrutura e objetivos prioritários;
- d) ajuda o processo de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazos;
- e) melhora o processo de coordenação organizacional a partir da discussão fundamentada dos resultados e o estabelecimento de compromissos entre os diversos setores da instituição; e

f) possibilita a incorporação de sistemas de reconhecimentos pelo bom desempenho, tanto institucional quanto individual.

Tanto na análise de indicadores de desempenho já existentes, quanto na elaboração de novos, devem-se verificar as seguintes características: representatividade, homogeneidade, praticidade, validade, independência, confiabilidade, seletividade, simplicidade, cobertura, economicidade, acessibilidade e estabilidade. Com isso, o desempenho na obtenção de um determinado resultado pode ser medido segundo “dimensões de análise” denominadas: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Para cada dimensão, podem existir um ou mais indicadores. De modo mais analítico, essas dimensões foram definidas no Manual de Técnica de Auditoria – Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos conforme adiante descrito.

a) Dimensão 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 os recursos financeiros colocados à sua disposição. Exemplo de análise da dimensão: “os suprimentos hospitalares na qualidade especificada foram adquiridos pelo menor preço?” Indicador correspondente: “Custo de aquisição das vacinas, consideradas as opções de mercado”.

b) Dimensão eficiência: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e custos dos insumos empregados para tal, em um determinado período de tempo. Se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total; se o gasto total está previamente fixado, procura-se otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto. E em ambos os casos a qualidade deve ser mantida. Essa dimensão, portanto, mede o esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Exemplo de análise da dimensão: “Os tempos de atendimento nos hospitais foram reduzidos sem aumento de custos e sem redução de qualidade do atendimento?” Indicador correspondente: “Custo de uma criança vacinada em relação às estimativas iniciais ou nº de crianças vacinadas por vacinador”.

c) Dimensão eficácia: grau de alcance das metas programadas, em um período de tempo, independentemente dos custos implicados. Exemplo de análise da dimensão: “O número de crianças vacinadas atingiu a meta programada? Exemplo de indicador de desempenho: número de crianças vacinadas como um percentual das metas programadas”.

d) Dimensão efetividade: relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional; relação entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade. Exemplo de análise da dimensão: “O Programa Médico da Família redundou na redução da mortalidade infantil? Exemplo de indicador de desempenho: Percentual da população que contraiu a doença em relação ao período anterior”.

2.20 O Planejamento estratégico e a efetividade no TCU

Como visto na introdução deste texto, a efetividade constitui-se em um dos valores expressos no Plano Estratégico do TCU, ao lado da ética, justiça, independência e profissionalismo. É uma crença ou princípio que permite guiar o processo decisório e as atividades da organização.

A par de suas atribuições constitucionais e legais, e em sintonia com os anseios da sociedade, cabe ao Tribunal desempenhar o fundamental papel de guardião do interesse público, em termos de usos e aplicações, na medida em que atua na prevenção, na correção e na punição do desvio e do desperdício e contribui para a transparência e aperfeiçoamento da administração pública, em especial para a eficiente alocação e utilização de recursos públicos federais.

Nesse cenário, a atuação do Tribunal, enquanto órgão de controle externo, vem considerando, permanentemente, entre outras variáveis e tendências do ambiente externo, as seguintes: a evolução tecnológica; a reorganização da administração pública com redução do tamanho do Estado; a ampliação da participação da sociedade no controle e na prestação de serviços públicos; a gestão do conhecimento; a demanda por melhores serviços; a exigência por maior transparência, ética, profissionalismo e agilidade na administração pública; a escassez de recursos; a limitada capacidade do governo em responder aos anseios sociais; a complexidade

crescente das relações entre o Estado e a sociedade; a formação de parcerias; a necessidade de combate efetivo à corrupção e à impunidade; a atuação e posicionamento de outros órgãos públicos; o questionamento quanto à legitimidade e à efetividade das instituições públicas.

O desenvolvimento constante de métodos de fiscalização, a intensificação do uso da tecnologia, o aprimoramento de mecanismos de diálogo público e de participação popular, a atuação preventiva e educativa do controle, a implementação de parcerias e redes de atuação e a adoção de práticas gerenciais relacionadas à gestão do conhecimento e de pessoas constituem elementos primordiais para o melhor desempenho institucional e controle externo mais efetivo.

A exata percepção do ambiente externo é, pois, fundamental para que o Tribunal possa cumprir bem o seu papel. Dessa forma, conhecedor do contexto no qual se encontra inserido, o Tribunal por meio de suas decisões vem induzindo os gestores públicos a, antes de tudo, sobreporem o interesse público a qualquer outro, de modo a contribuir para que a sociedade alcance a tão desejada justiça social e disponha de bens e serviços públicos de qualidade, cuja atuação seja pautada pela lisura e pela ética, e os resultados alcançados sejam efetivos.

Ao lado do conhecimento do ambiente externo, tornou-se indispensável ao TCU o conhecimento de seu ambiente interno, pois ambos constituem fatores críticos para o estabelecimento de opções estratégicas. Sem o esforço sistêmico e metódico de ampliação do conhecimento e compreensão dos elementos integrantes da instituição, de seu desempenho e do ambiente que atua, não é possível avaliar, de forma consistente, as melhores alternativas a serem implementadas.

A prática de realização periódica de auto-avaliação vem contribuindo, pois, para que a instituição identifique e lide com potenciais recursos, capacidades, habilidades e prerrogativas que propiciem condições favoráveis para a organização em relação ao ambiente, bem como variáveis internas, cujas deficiências possam impedi-la de desempenhar, a contento, sua missão ou alcançar seus propósitos.

De igual modo, a implementação de um modelo de avaliação de desempenho institucional e individual com o estabelecimento de metas quantitativas vem contribuindo para o aumento da produtividade do TCU e para apressar o julgamento de processos pendentes em várias instâncias da Corte.

Assim, o TCU desenvolveu um referencial estratégico de longo prazo para suas ações de controle, com a finalidade de auxiliar no cumprimento de sua ímpar missão constitucional, cobrando de sua clientela e de si mesmo maior transparência, eficiência, eficácia e efetividade.

O planejamento com visão estratégica é atividade vital para as organizações conscientes de que estão inseridas num ambiente mutável, muitas vezes imprevisível e fora de seu controle. A eficácia desse processo não pode ser confundida com a simples produção de um documento – o plano – pois seu efeito é mais bem avaliado quando os resultados organizacionais decorrem do seu compartilhamento e da sua utilização. O planejamento, pois, tem impacto sobre a eficiência, a eficácia e a efetividade, visto que procura maximizar os resultados e minimizar fraquezas.

O referencial estratégico do Tribunal construído olhando-se para fora e para o futuro está assim expresso:

- a) missão: assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade;
- b) visão: ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública;
- c) negócio: controle externo da administração pública e da gestão dos recursos públicos federais; e
- d) valores: ética, justiça, efetividade, independência e profissionalismo.

Os objetivos estratégicos constituem o elo indissolúvel entre as diretrizes da instituição e sua missão, focalizando as prioridades norteadoras das decisões e o envolvimento de todos no Tribunal. Assim, para cumprir sua missão e alcançar sua visão de futuro, o Tribunal pauta seus esforços de acordo com os seguintes objetivos estratégicos:

- a) cumprir com tempestividade e qualidade as competências do TCU;
- b) fortalecer o relacionamento com a sociedade, órgãos públicos, congresso Nacional e a mídia;
- c) combater a corrupção, o desvio e a fraude na gestão dos recursos públicos federais;
- d) contribuir para a melhoria da prestação dos serviços públicos; e
- e) aprimorar política interna de gestão de pessoas.

As estratégias escolhidas para o alcance desses objetivos estão expressas da seguinte forma:

- a) ampliar e aprimorar o uso da tecnologia da informação;
- b) adotar postura proativa que contribua para o aperfeiçoamento de normativos relativos à administração pública e ao exercício do controle externo;
- c) fortalecer parcerias do TCU com demais órgãos públicos;
- d) fortalecer as ações de controle voltadas para melhoria do desempenho da gestão pública;
- e) gerenciar a imagem institucional e o diálogo público;
- f) estimular o controle social;
- g) desenvolver política de gestão do conhecimento;
- h) aperfeiçoar o sistema de planejamento e gestão do TCU;
- i) aperfeiçoar os processos de trabalho do TCU; e
- j) assegurar elevado nível de satisfação dos servidores do TCU.

Pelo exposto, percebe-se que a efetividade das fiscalizações do TCU representa o impacto de suas ações de controle externo na tentativa de otimizar o uso dos recursos públicos federais. É uma missão gigantesca para seus dirigentes e funcionários, porém não impossível quando se conta com o apoio da sociedade e com a parceria de outros órgãos públicos que possam contribuir para as ações de fiscalização.

O conhecimento das necessidades do ambiente externo e do ambiente interno, a consciência da missão institucional, o investimento em tecnologia, a capacitação de funcionários, o desenvolvimento de novas técnicas de trabalho e a introdução do planejamento estratégico, entre outras, constituem apenas os primeiros passos para que as ações de controle externo do Tribunal se tornem, de fato, efetivas e sejam reconhecidas pela sociedade.

Apesar de importantes medidas que o TCU já adotou e de outras que vem adotando, conforme anunciadas ao longo deste trabalho, outras com certeza ainda terão que ser criadas e implementadas pelo Tribunal no cumprimento de sua missão constitucional.

3 – PRÁTICAS DE INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL NAS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO REALIZADAS PELO TCU

Nos capítulos anteriores procurou-se definir inteligência organizacional e descrever o processo de fiscalização adotado pelo Tribunal. Com base nesses elementos, este capítulo tem como propósito descrever o estado da arte das práticas de inteligência organizacional existentes nas atividades de fiscalização realizadas pelo TCU.

Numa visão integrada, a organização é vista como um sistema aberto inserido num ambiente, do qual depende para sobreviver e prosperar. Esse ambiente caracteriza-se pela incerteza determinada por sua complexidade e variabilidade. A complexidade refere-se à magnitude e à variedade dos componentes ambientais. A variabilidade é definida pela frequência e previsibilidade das mudanças nos componentes ambientais. Quanto mais complexo e dinâmico for o ambiente, maior será o nível de incerteza ambiental (DAMANPOUR, 1996).

Assim, é fundamental que as organizações busquem monitorar os ambientes interno e externo, a fim de conhecer e identificar pontos fortes, debilidades, ameaças e oportunidades. A esse respeito, podem-se registrar várias práticas adotadas pelo Tribunal de Contas da União.

a) Estruturação formal de uma unidade encarregada de monitorar, permanentemente, assuntos e questões de interesse do Tribunal de Contas da União no Congresso Nacional – Assessoria Parlamentar.

b) Elaboração diária de um *clipping* com notícias dos principais jornais do País a respeito do TCU ou de sua atuação. Esse documento circula por todas as unidades do Tribunal. Além desse documento, há, também, um jornal diário de circulação interna, denominado União, que divulga os acontecimentos mais importantes ocorridos no âmbito do TCU, além de notícias veiculadas na mídia, relacionadas à instituição. Exerce também a função de canal aberto para a divulgação de boas práticas e de ações das unidades técnicas.

c) Envio periódico de servidores do Tribunal para participarem de estudos e realizarem estágios em instituições de controle externo de outros países, especialmente Estados Unidos,

Canadá, Inglaterra e Portugal, para conhecer e aprender as tecnologias de controle adotadas por aqueles países.

d) Pesquisa anual para aferição do grau de satisfação dos servidores do TCU. Na pesquisa, entre outros aspectos, é avaliada a satisfação com o ambiente de trabalho, com as ações de treinamento e capacitação, o relacionamento entre servidores e unidades, o relacionamento com as chefias, o fluxo de informação, a participação nas decisões, o grau de autonomia na execução de atividades e na tomada de decisão, o incentivo à criatividade e inovação.

e) Auto-avaliação anual de gestão. Todas as unidades do Tribunal são incentivadas a realizar reuniões com os servidores para avaliar a gestão institucional em termos dos seguintes critérios: liderança, estratégias e planos, gestão de pessoas, gestão da informação, processos de trabalho, foco no cliente e resultados alcançados¹¹. Para cada um dos critérios são registrados os pontos fortes e oportunidades de melhoria identificadas. Servidores e dirigentes são incentivados a desafiar idéias e práticas preconcebidas; de propor novas formas de fazer as coisas. Esse material subsidia, anualmente, o processo de planejamento institucional.

f) Existência de canal formal para o recebimento de denúncias e representações acerca de irregularidades praticadas por órgãos e entidades sujeitas a fiscalização do Tribunal.

Ainda no tocante ao monitoramento de ambientes, cumpre registrar a prática sistemática de cada unidade técnica do Tribunal de acompanhar notícias veiculadas na imprensa a respeito de possíveis irregularidades envolvendo unidades jurisdicionadas ao Tribunal, bem como os trabalhos de monitoramento (modalidade de fiscalização definida no capítulo anterior).

Contudo, a utilização das informações e conhecimentos derivados dessas iniciativas ainda é restrita. Falta ao Tribunal a estruturação de mecanismos de tratamento e disseminação de informações e conhecimentos, de forma que possam ser empregados no processo produtivo e de aprendizado da instituição como um todo.

¹¹ Critérios do Programa de Qualidade no Serviço Público – PQSP.

Retomando alguns conceitos, inteligência organizacional refere-se à capacidade da corporação reunir informação, inovar, criar conhecimento e atuar efetivamente baseada no conhecimento que ela gerou (MCMASTER, 1996). A inteligência organizacional vista como um produto refere-se à totalidade da informação estruturada, sintetizada e direcionada para um objetivo. Pode ser gerada quando o sistema de informação de uma organização aumenta a sua capacidade de solução de problemas (MORESI, 2000).

Ademais, de acordo com MCMASTER (1996), o processo de inteligência organizacional deve ser interativo, agregador e coordenador das inteligências humanas e de máquina dentro de uma organização. A interação não acontece somente entre seres humanos, mas também entre homem e máquina e entre máquina e máquina.

No caso do Tribunal, cujo resultado das ações de fiscalização depende essencialmente de dados, informações e conhecimento, bem assim da interação desses elementos e da tecnologia da informação, as práticas de inteligência ainda não estão suficientemente sistematizadas. O que se verifica são espécies de ilhas e iniciativas pontuais caracterizadas pelo voluntarismo de pessoas ou unidades. Como descrito em tópicos anteriores, o volume de dados e informações a respeito de órgãos, entidades, programas e políticas governamentais, bem como sobre práticas e técnicas adotadas na malversação de recursos públicos é bastante significativo. Vários também são os sistemas que dão suporte às ações de fiscalização. Porém, carecem de integração, visão sistêmica e facilidade de uso. Essas características também se revelam na cultura das pessoas. As práticas de compartilhamento de conhecimentos, de análise estruturada e integrada das informações disponíveis, da distribuição ao processo produtivo são tímidas.

As características dos processos de trabalho e decisório adotados no Tribunal são extremamente ricas em termos de agregação sucessiva de inteligência. As diferentes instâncias que participam dos processos, conforme representadas na Figura 3, agregam novas informações, conhecimentos, pareceres sem desconsiderar o que já foi feito. Contudo, apesar da explicitação – registro formal nos autos – o compartilhamento e a reutilização da experiência e da memória

organizacional são baixos. Há sinais evidentes de falhas cometidas em razão de desconhecimento tanto do rito processual, quanto da jurisprudência do Tribunal (instruções que precisam ser refeitas ou complementadas, recursos providos em razão de falhas processuais, boas práticas adotadas em determinada unidade normalmente são desconhecidas do restante da instituição). As pessoas mudam de unidade ou saem da instituição com relativa frequência, sem mecanismos práticos de compartilhamento de seus conhecimentos. Em consequência, ocorre a repetição de erros ou falhas, assim como a necessidade de investimento de parcela considerável de tempo para recuperar conhecimento já existente na organização, porém de difícil localização e recuperação. Além disso, nos trabalhos de fiscalização, é comum haver o reinício de coleta de informações e a não utilização das experiências anteriores, gerando retrabalho e redução da produtividade. Os sistemas informatizados de apoio e as bases de dados existentes não favorecem a recuperação e a reutilização das informações e conhecimentos organizacionais.

A inteligência organizacional é um ciclo contínuo de atividades que incluem o sensoriamento do ambiente, o desenvolvimento de percepções e a criação de significados por intermédio de interpretação, utilizando a memória sobre as experiências passadas e escolhendo ações baseadas nas interpretações desenvolvidas.

O sensoriamento refere-se à busca de informações sobre os ambientes interno e externo. Como a organização não pode observar todos os eventos, ela deve selecionar áreas de prioridade e filtrar os dados de entrada de acordo com seus interesses.

A memória derivada de experiências da organização na interação com o ambiente é expressa formalmente (documentos e procedimentos) e informalmente (crenças e histórias). A experiência desenvolve regras que são usadas para associar situações a respostas apropriadas e estruturas que são utilizadas para definir problemas e suas dimensões salientes.

A percepção é o reconhecimento e o desenvolvimento de descrições de eventos e entidades externos usando o conhecimento que está disponível na memória. Estratégias perceptivas incluem o desenvolvimento da representação de uma cena externa, a classificação de

objetos e eventos de acordo com as categorias conhecidas e o reconhecimento da identidade e dos atributos principais dos objetos de interesse.

A interpretação está no centro do ciclo de inteligência, ao tentar explicar os significados para a organização. Ela é difícil porque deve balancear o conservadorismo (interpretação de dados de acordo com as crenças existentes) com espírito empreendedor (interpretação de dados para explorar novas alternativas). A interpretação conduz ao entendimento e percepção criativa por intermédio dos quais conseqüências e oportunidades futuras são antecipadas e avaliadas de acordo com as preferências. Em última instância, interpretação é a obtenção de significado sobre onde a organização estava no passado, onde está atualmente e onde gostaria estar no futuro. A obtenção de significado é um processo social que requer que as pessoas se socializem e troquem informações.

Comportamento adaptativo inicia um novo ciclo de aprendizado no momento em que a organização toma decisões e escolhe ações que geram efeitos e resultados. Existem realimentações no ciclo pela modificação de estratégias de sensoriamento (ajuste de critérios de seleção e amostragem) e pela modificação de estruturas e regras na memória (mudança das crenças existentes, inclusão de novas regras).

Em geral, as organizações respondem a desafios internos e externos com graus variados de efetividade. Algumas prosperam, outras perecem, e as remanescentes se confundem pelos níveis moderados de efetividade. Uma característica importante das que têm sucesso é que elas são capazes de identificar e responder adequadamente a mudanças em seus ambientes. Essas mudanças não só incluem ações específicas de outras organizações, mas mudanças em tecnologia, em estrutura interna e em condições sociais e culturais que afetam a organização.

Assim, uma organização para prosperar deve ser capaz de descobrir sintomas de ameaças e oportunidades iminentes, além de diagnosticar as causas fundamentais desses sintomas. Deve também aprender com as suas próprias experiências e com as de outras organizações. Isso pode ser obtido não só pela mudança de suas ações, mas também por meio de modificações em suas

estruturas internas e em suas formas de processar informações. Vale ressaltar que o Tribunal tem experimentado significativos avanços no sentido de redesenhar seus macroprocessos de contas e de fiscalizações, tendo em vista sua experiência nesse campo. Vem também fazendo várias parcerias com órgãos congêneres nacionais e internacionais incorporando tecnologias novas, principalmente no campo das fiscalizações.

Em termos de estrutura organizacional, o Tribunal também registra várias iniciativas favoráveis ao desenvolvimento de inteligência organizacional. Como exemplo pode-se citar a estruturação de unidades organizacionais responsáveis pela concepção e desenvolvimento de tecnologias de vanguarda para o exercício do controle externo, entre elas a de fiscalização. As secretarias especializadas, de modo geral, produzem significativo volume de conhecimentos sobre temas específicos, como avaliação de desempenho organizacional, avaliação de funções de governo, áreas governamentais ou de categorias de despesas ou de investimentos (pessoal, obras, desestatização, saúde, meio ambiente, finanças área, unidades ou fatores de risco etc.). Contudo, é sabido que o grau de inter-relação entre essas áreas é grande. Normalmente, o órgão, entidade ou programa a ser fiscalizado ultrapassa as fronteiras da instituição. A gestão também compreende as várias categorias de despesa e investimento. Portanto, o diagnóstico que subsidia a avaliação de uma gestão pressupõe considerar esses vários aspectos. A integração dos conhecimentos gerados pelas diversas áreas de atuação do TCU para aplicação nos trabalhos de fiscalização é uma deficiência detectada que poderia ser solucionada com a utilização de ferramentas de inteligência organizacional.

Impende registrar, também, o fluxo regular de dados e informações advindo do meio externo, como processos de contas, denúncias e representações, notas técnicas do sistema de controle interno, informando sobre pontos de estrangulamento ou indícios de eventuais irregularidades no processo de implementação de que programas de governo. Contribuem, ainda, os protocolos de acesso a bases de dados de órgãos e entidades públicas, assim como instrumentos de coleta (as diversas modalidades de fiscalização realizadas, denúncias, representações). Ainda

em termos de legado organizacional, podem-se citar os sistemas informatizados, as bases de dados existentes, a prática de registro formal de conhecimentos, a capacidade de desenvolvimento de tecnologias de fiscalização, o poder normatizador, o benefício do *benchmarking* decorrente da própria atividade de fiscalização.

Como se vê, não se trata de algo essencialmente novo para a instituição. De forma empírica e localizada, há algum tempo várias práticas de inteligência organizacional estão presentes, assim como vários fatores favoráveis já integram o dia-a-dia da organização (monitoramento do ambiente, trabalho em equipe, registro sistemático do conhecimento desenvolvido, coleta de informações, amplo capital de relacionamento, entre outros). Porém, também resta evidente a baixa integração e interação intra-organizacional em desfavor da efetividade das fiscalizações.

Em síntese, a inteligência organizacional existe em todas as organizações. No âmbito do TCU, várias são as iniciativas, apesar de ainda fragmentadas e subutilizadas. Pesquisas internas, como as citadas neste capítulo, e manifestações correntes revelam insatisfação quanto ao grau de interação desejável tanto entre unidades quanto entre os sistemas informatizados. Apesar do volume de dados e informações registrados em meios eletrônicos e documentos como manuais, roteiros, procedimentos de auditoria, há, também, registro de insatisfação com a qualidade, a quantidade e a facilidade de uso dessas informações para subsidiar a execução das atividades.

4 – A INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL E AS FISCALIZAÇÕES EXERCIDAS PELO TCU

Como visto, a finalidade principal da fiscalização exercida pelo TCU consiste em prevenir, detectar, corrigir e orientar a utilização dos recursos públicos federais. A matéria-prima para tanto são informações, conhecimento e inteligência.

De modo geral, a prática de inteligência organizacional está voltada, fundamentalmente, para subsidiar o processo de decisão estratégica, especialmente em relação às mudanças ambientais e aos concorrentes. No caso do TCU, o papel da inteligência organizacional parece ser mais amplo. Não se trata de conhecer e superar concorrências, de aumentar a probabilidade de acerto nas decisões, mas de utilizar a inteligência organizacional para melhor cumprir sua missão institucional. Isto é, para conferir maior efetividade ao exercício do controle, em particular às atividades de fiscalização, auxiliando nas ações de detecção, prevenção e correção do uso indevido de recursos públicos, ou de orientação e de divulgação de boas práticas de gestão.

Evidentemente, o sucesso da estruturação de práticas de inteligência organizacional para esse fim depende de estar alinhada com o direcionamento estratégico da organização, e da formulação de uma política clara que possibilite o desenvolvimento e aplicação em toda a organização. Isso exige tempo, investimento, constância de propósito e visão de médio e longo prazos, pois os resultados não são imediatos.

O propósito deste capítulo é analisar a possível contribuição das práticas de inteligência organizacional, sob as diferentes etapas, aplicadas às fiscalizações exercidas pelo TCU, assim como o papel da tecnologia da informação e da aprendizagem organizacional nesse processo.

4.1 Visão estratégica do Tribunal e a Inteligência Organizacional

É fato que nenhum movimento consistente de mudança se sustenta se não estiver atrelado ao rumo e aos propósitos da organização. Portanto, a estruturação de um processo de inteligência organizacional deve considerar, primeiramente, a orientação estratégica da instituição,

de forma a assegurar a necessária constância de propósito à iniciativa e o alinhamento com os objetivos institucionais. Também requer estruturação e integração adequadas em termos de conteúdo, pessoas e tecnologia da informação.

Como visto anteriormente, os objetivos estratégicos do Tribunal de Contas da União estão assim definidos: 1) cumprir com tempestividade e qualidade as competências do TCU; 2) fortalecer o relacionamento com a sociedade, órgãos públicos, Congresso Nacional e a mídia; 3) combater a corrupção, o desvio e a fraude na gestão dos recursos públicos federais; 4) contribuir para a melhoria da prestação dos serviços públicos; 5) aprimorar política interna de gestão de pessoas.

Para o alcance desses objetivos foram definidas pela instituição as seguintes estratégias: 1) ampliar e aprimorar o uso da tecnologia da informação; 2) adotar postura proativa que contribua para o aperfeiçoamento de normativos relativos à administração pública e ao exercício do controle externo; 3) fortalecer parcerias do TCU com demais órgãos públicos; 4) fortalecer as ações de controle voltadas para melhoria do desempenho da gestão pública; 5) gerenciar a imagem institucional e o diálogo público; 6) estimular o controle social; 7) desenvolver política de gestão do conhecimento; 8) aperfeiçoar o sistema de planejamento e gestão do TCU; 9) aperfeiçoar os processos de trabalho do TCU; e 10) assegurar elevado nível de satisfação dos servidores do TCU.

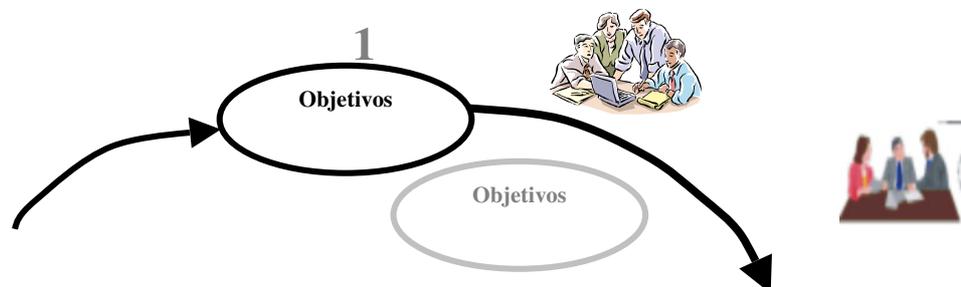
Em termos de referencial estratégico, observa-se que há sinalização clara da instituição para a necessidade e importância de se desenvolver uma política de gestão do conhecimento como forma “de alavancar a produtividade e de fomentar a inovação de processos de trabalho e formas de controle” (TCU, 2002a, p. 36). Esse mesmo documento institucional sinaliza, também, para a importância da tecnologia da informação, do relacionamento e da gestão de pessoas para que o Tribunal possa cumprir seu papel de fiscalizar o uso dos recursos públicos.

4.2 O ciclo da Inteligência Organizacional aplicado às fiscalizações

A inteligência organizacional é um ciclo contínuo de atividades que compreende o sensoramento do ambiente, o desenvolvimento de percepções e a criação de significados por intermédio de interpretação, utilizando a memória sobre as experiências passadas e escolhendo ações baseadas nas interpretações desenvolvidas (CHOO, 1998).

A inteligência organizacional é resultante de um processo interativo, de agregação de valor e de uma complexa coordenação das inteligências humana e de máquina dentro de uma organização. Isso implica que essas inteligências, humana e de máquina, sejam orientadas em direção a processos de fluxo de trabalho. Interação não acontece somente entre seres humanos, mas também entre homem e máquina e entre máquina e máquina. A agregação de inteligência ocorre nos diferentes níveis hierárquicos: no primeiro nível, o conhecimento individual dos funcionários é reunido; no intermediário, há a contribuição de grupos; no nível mais elevado, visualiza-se a organização como um todo. Para tanto, a coordenação é de vital importância, tanto na execução de interações quanto nos processos de agregação (ROMANI *et al.*, 2003). No caso do TCU, como descrito no ciclo processual, há vários níveis que também agregam conhecimento individual (diretor técnico, secretário, Ministério Público).

A contribuição da inteligência organizacional em benefício das ações de fiscalização pode ser analisada de acordo com o esquema hipotético reproduzido na figura adiante. Nas diversas fases representadas (adaptação de ROMANI *et al.*, 2003) estão presentes as diferentes etapas do ciclo de inteligência organizacional: planejamento, captura de dados, processamento, análise, disseminação e avaliação. Completam o esquema, as etapas de tecnologias correlatas para as diferentes fases do ciclo.



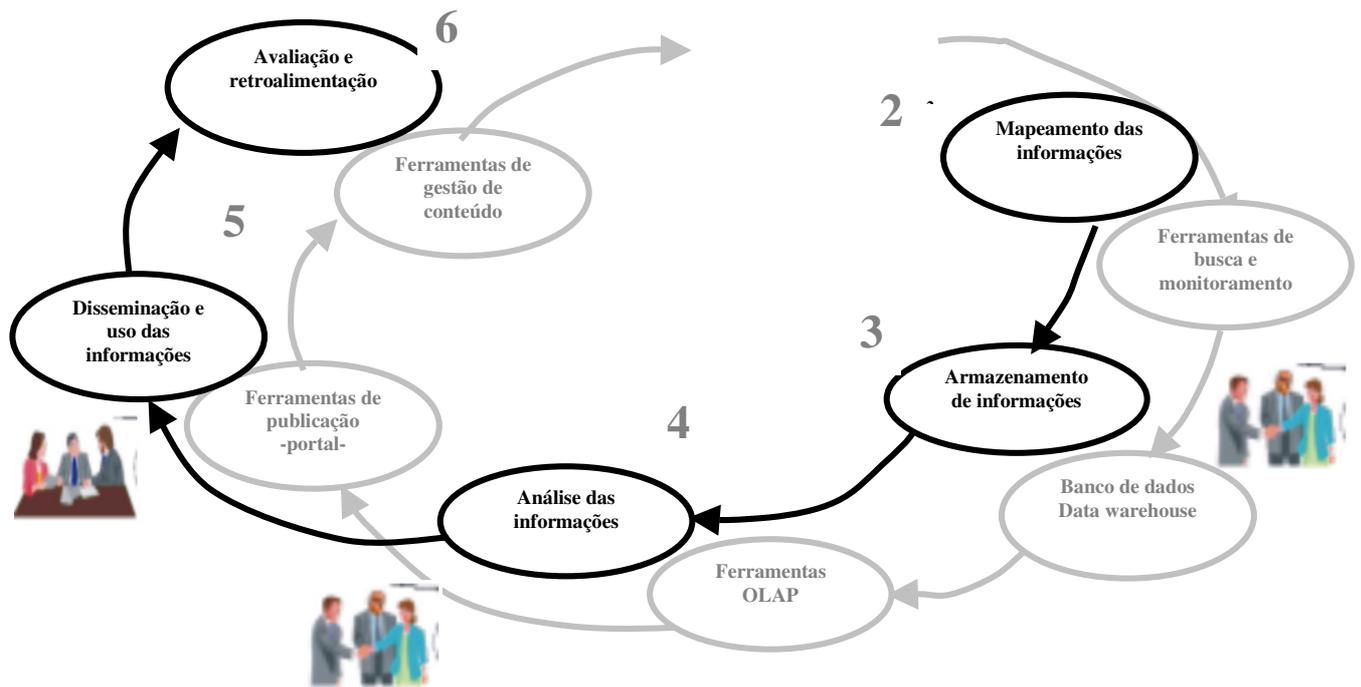


Figura 4 Ciclo da inteligência organizacional (adaptação de ROMANI, et al, 2003)

4.3 Definição dos objetivos da Inteligência Organizacional para o exercício da fiscalização

Toda a atividade de fiscalização é exercida com o fim de cumprir a missão institucional do TCU: assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade. Para tanto é preciso exercer a vigilância necessária sobre os atos da administração pública. Dessa forma, o processo de inteligência organizacional deve ser estruturado de modo a permitir que se monitore e capturem as informações internas e externas essenciais para o exercício da fiscalização.



Figura 5 Objetivos

Nesta etapa, ao definir os objetivos da estruturação do processo de inteligência organizacional, é importante identificar oportunidades e ameaças à atividade de fiscalização, delimitar o ambiente de atuação, identificar possíveis parcerias e redes de colaboração, estabelecer o vínculo com o negócio, os objetivos e as estratégias organizacionais. O uso da técnica de análise de SWOT revela-se bastante apropriada para esse fim.

4.4 Mapeamento de informações e conhecimento para o exercício da fiscalização

O processo de fiscalização consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisar, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor. Os insumos necessários são, portanto, informação e conhecimento. A eficiência, a eficácia e a amplitude da fiscalização dependem diretamente da qualidade e da quantidade de informações disponíveis e da inteligência agregada ao processo de trabalho, tanto na captura, quanto no processamento. Esse ciclo repete-se para cada fiscalização realizada.

Os dados e informações utilizados nas fiscalizações, em geral, são buscados em ambiente externo e provêm de meios eletrônicos, de documentos físicos ou decorrem de observação direta ou de entrevistas. De modo geral, todo trabalho de fiscalização utiliza-se de mais de uma dessas fontes. Evidentemente, muitas das informações podem já estar no âmbito do TCU, provenientes dos processos de contas, denúncias, representações, fiscalizações realizadas anteriormente, ou monitoramento realizado pelas unidades técnicas. A estruturação de técnicas de inteligência pode facilitar a captura interna dessas informações e de conhecimentos existentes para reutilização em cada novo trabalho de fiscalização. Quem não age de acordo com o interesse público e os mecanismos utilizados, com certeza, se repetem no tempo e no espaço. Uma vez conhecidos podem constituir elemento fundamental para orientar novos trabalhos de fiscalização.

A efetividade da fiscalização, por sua vez, está diretamente relacionada com a sua capacidade de prevenir, detectar e corrigir fraudes, falhas ou desperdício no uso de recursos públicos. Evidentemente que os dados, informações ou evidências que possam revelar e comprovar tais práticas são de difícil obtenção. O responsável fará de tudo para escondê-las ou

destruí-las. O profissional do controle precisa dispor de um arsenal de técnicas de investigação, perícias e *insights* para perceber e capturar as informações e elementos relevantes e necessários para a descoberta e comprovação dos fatos.

Além disso, é preciso considerar que a criatividade e a astúcia para fraudar não têm limites. Com frequência, surgem novas formas e artifícios para a malversação de recursos. Portanto, os mecanismos, habilidades e perspicácias utilizados para detecção e inibição também precisam evoluir constantemente. O técnico precisa inovar nas práticas de trabalho para resolver contingências e enfrentar o inesperado, o desconhecido. O desafio está em ser capaz de captar essas inovações e nelas haurir conhecimento.

Assim, de posse dos dados, informações e conhecimento disponíveis, produz-se o diagnóstico e o juízo de valor. Dessa forma, conclui-se que um processo de definição, captura e reutilização de informações e de conhecimento, devidamente sistematizado e estruturado, pode representar um ganho significativo para a efetividade dos trabalhos de fiscalização.

Estabelecendo um paralelo, Nonaka e Takeuchi (1997, p. 1) justificam que o sucesso das empresas japonesas se deve à sua capacidade e especialização na “criação de conhecimento organizacional” e o definem como “a capacidade de uma empresa de criar novo conhecimento, difundi-lo na organização como um todo e incorporá-lo a produtos, serviços e sistemas”.

Evidentemente que não se trata de capturar e manipular o maior volume possível de informações. O excesso de informações pode ser pior do que a escassez. Portanto, a estruturação do processo de inteligência organizacional deve ser precedida do planejamento necessário para a identificação de quais informações e conhecimentos são essenciais; quais serão as fontes de informação; quem será responsável pela coleta e tratamento; qual a estrutura organizacional e a tecnologia da informação necessárias.

A identificação das necessidades de informações, fontes e monitoramento necessário é crucial para que, efetivamente, a inteligência organizacional possa contribuir para o exercício da fiscalização.

Por força legal, ao Tribunal de Contas da União é facultado o livre acesso a informações de órgãos ou entidades públicas. No exercício da atividade de controle exercida pelo TCU há um fluxo significativo e regular de informações, por meio dos processos de contas, de fiscalização, denúncias, representações ou de outros documentos que lhe são encaminhados ou postos à disposição. Todas essas informações, de alguma forma, recebem tratamento para a formulação de um diagnóstico e são armazenadas em meio eletrônico. Contudo, carecem de tratamento que permita sua disseminação e reutilização de maneira fácil, focada e inter-relacionada. A informação e conhecimento utilizados por determinada unidade podem e devem ser utilizados por todas as unidades da instituição.

Ainda em razão de sua atividade, o Tribunal pode ter acesso às diferentes bases de dados de órgãos e entidades da administração pública, constituindo uma fonte importantíssima para o exercício da fiscalização. Nesse aspecto, a utilização de recursos de inteligência organizacional pode direcionar a atuação institucional para áreas que mereçam maior vigilância em razão do risco, relevância ou materialidade, ou mesmo que revelem indícios de irregularidade.

Além disso, vale registrar que as ações de fiscalização da aplicação dos recursos públicos não são exclusivas do Tribunal de Contas da União. Os tribunais de contas estaduais, o Ministério Público Federal e a Corregedoria-Geral da União também fiscalizam a aplicação de recursos públicos, evidentemente que observadas as respectivas esferas e escopo de atuação. Adicionalmente, a amplitude, a complexidade e a diversidade da organização e do funcionamento do Estado e de suas relações exigem atuação conjunta e articulada, como forma de evitar a superposição de ações e de otimizar a utilização dos recursos e os resultados a serem obtidos. Em termos práticos, quase não se verificam ações integradas, tanto no que se refere ao uso das informações disponíveis no Tribunal, quanto entre essas instituições citadas.

Diante desse contexto, a formação de redes de cooperação e de intercâmbio de informações, habilidades, conhecimentos ou tecnologias entre órgãos de controle e instituições públicas detentoras de informações vitais para o exercício das fiscalizações pode potencializar,

significativamente, a efetividade das ações de fiscalização. Isso sem contar com as possibilidades de aprendizado com os outros.

Outro aspecto importante a ser considerado, diz respeito à qualidade da informação. Como visto, o insumo principal para os trabalhos de fiscalização é a informação, especialmente aquela que é escondida ou dificultada por revelar indício de fraude. Muito embora no art. 74 da Constituição Federal haja a previsão do instituto da denúncia, o fato de se exigir identificação do denunciante, muitas vezes inibe tal iniciativa. Como forma de contornar esse tipo de comportamento, o Tribunal poderia explorar a dimensão do diálogo com servidores públicos e com a sociedade para a obtenção de informações a respeito de possíveis irregularidades, sem a necessidade de identificação e de apresentação de denúncia formal. Algo como a polícia tem utilizado para esclarecimento de crimes. Seria uma espécie de canal de captura de informações (preferencialmente pela internet).

O informante não precisaria se identificar. Apenas faria o registro dos fatos. O Tribunal, com auxílio da tecnologia da informação, estruturaria uma base de informações por órgão, entidade, obra pública, área e assim por diante. As equipes, quando do planejamento da auditoria, consultariam essa base para a busca de informações sobre possíveis irregularidades.

Outra fonte de informações bastante importante, mas utilizada de forma precária no âmbito do TCU, são as notícias relacionadas às ações governamentais e aos entes públicos publicadas na imprensa, seja em jornais, revistas, Diário Oficial, internet. Diariamente, há uma série de informações que podem significar oportunidades de ação por parte do controle, mas que não são devidamente capturadas, tratadas e armazenadas, de forma a compor um panorama da unidade jurisdicionada, obra ou programa a ser fiscalizado.

No âmbito do Tribunal, observa-se a baixa reutilização dos insumos contidos nos processos de prestação e tomada de contas. Todos os anos, ao apreciar esses processos, as secretarias de controle externo tomam conhecimento de falhas ou irregularidades cometidas por gestores públicos ou contra a administração pública. Após o julgamento dos processos, não se

observa qualquer tipo de mapeamento desse conhecimento, que fica adstrito à memória dos analistas e dos registros processuais. Os trabalhos de fiscalização raramente são enriquecidos com esses insumos.

O mesmo ocorre com as fiscalizações. Os trabalhos realizados anteriormente são pouco utilizados como fonte de informações para as futuras fiscalizações. Os processos passados geralmente são arquivados e todo o conhecimento neles contido não é perfeitamente mapeado, de forma a subsidiar novas técnicas utilizadas, bases de dados cruzadas, achados encontrados, etc. Já houve tentativas no sentido de catalogar os achados, por meio de sistemas de informação. Essas iniciativas não prosperaram, principalmente por não haverem sido desenvolvidas ferramentas apropriadas, especialmente para tratamento e recuperação de informações. O compromisso com o registro e compartilhamento da informação e do conhecimento também está atrelado ao benefício a ser auferido; no caso da fiscalização, a possibilidade de recuperação, tratamento e reutilização de informações de acordo com as necessidades do usuário em cada fiscalização.

As fontes de informação, tanto internas quanto externas, são múltiplas e segmentadas. As informações, muitas vezes são incompletas e não permitem um diagnóstico amplo e completo. Outras, ainda, são deliberadamente dificultadas. Portanto, o exercício da fiscalização exige significativa agregação de valor, tanto na informação quanto no processo de captura.

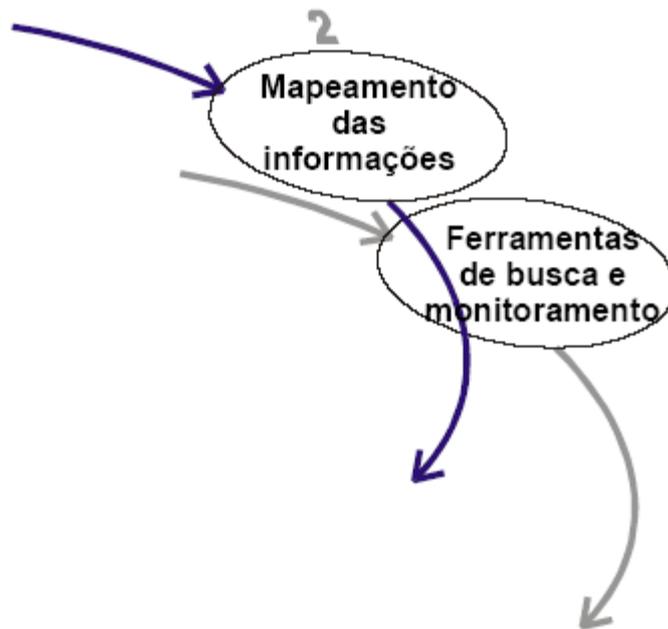


Figura 6 Mapeamento das informações

O volume e a qualidade das informações utilizados nas atividades de fiscalização, assim como do conhecimento agregado ao processo estão diretamente relacionados à capacidade operacional envolvida. O universo de elementos disponível, tanto interna quanto externamente, é grande. Por isso, o uso de ferramentas apropriadas de tecnologia da informação para a captura e monitoramento das informações e para a aplicação de procedimentos adequados de auditoria certamente pode contribuir para o resultado das fiscalizações.

À guisa de exemplo de possível benefício decorrente de adequado mapeamento de informações e fontes, bem assim da aplicação dos conhecimentos disponíveis e da tecnologia da informação, pode-se citar o extrato bancário de convênios, documento essencial para a fiscalização. Um acordo de cooperação entre TCU, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal poderia permitir o acesso aos extratos bancários de todas as contas de convênio. Além de facilitar a obtenção de tais documentos logo na etapa de planejamento da fiscalização, o Tribunal, com auxílio da tecnologia da informação, poderia, por exemplo, desenvolver trilhas de auditoria sobre as bases de dados de convênios, dos extratos bancários, quanto de cruzamento de informações

com outras bases, como a dos repassadores dos recursos, de responsáveis por fraudes em contratos com a administração pública, para detectar possíveis indícios de irregularidades. Com isso, poder-se-ia ampliar significativamente o universo fiscalizado, assim como dirigir as ações de fiscalização de campo.

Ainda em termos de mapeamento de informações, seria de grande valia para a atividade de fiscalização, a estruturação de base de dados contemplando os mecanismos de detecção de fraudes adotados com sucesso, os fatores de vulnerabilidade identificados, as informações sobre fraudes praticadas e as pessoas envolvidas. Essa base de informações pode ser enriquecida com o monitoramento do ambiente e com a formação de parcerias. Atualmente, o TCU não tem conhecimento das ações realizadas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal no combate ao desvio de recursos públicos, assim como também eles não conhecem as atividades do Tribunal.

A possibilidade de compartilhamento e reutilização de conhecimentos e informações dessa natureza é valiosa para o alcance dos propósitos do TCU. Com certeza, o profissional que conhecer, de antemão, os vários mecanismos utilizados tanto para desviar recursos como para detectá-los reunirá melhores condições para a realização de um trabalho mais efetivo. Contudo, é preciso que os conhecimentos e informações possam ser recuperados com facilidade e versatilidade.

4.5 Armazenamento de informações

O armazenamento adequado das informações é fundamental para permitir o acesso, a segurança e a análise necessária. A possibilidade de cruzamento e cotejo de informações e de definição e aplicação de trilhas de auditoria são importantes para a atividade de fiscalização. Por isso, o armazenamento das informações assume papel significativo no ciclo da inteligência organizacional. Caso a informação seja de difícil acesso ou manipulação, não há como aproveitar o seu potencial tanto para identificação de pontos de atuação como para a elaboração de diagnósticos.

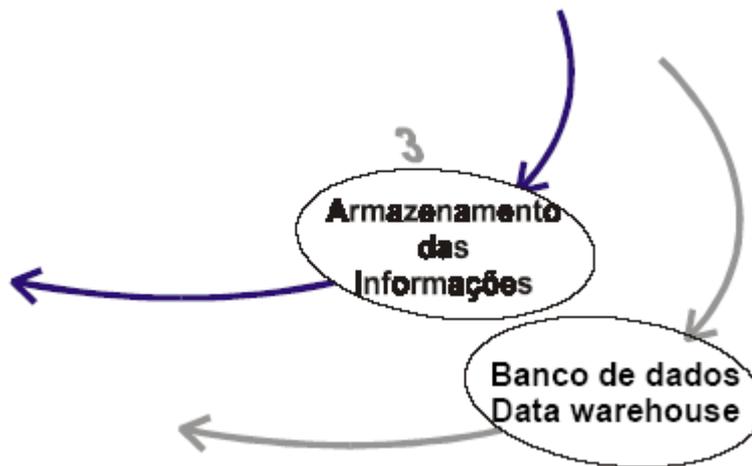


Figura 7 Armazenamento das informações

Para o armazenamento das informações, a tecnologia utilizada é de banco de dados. As ferramentas de tecnologia de informação que atualmente dão suporte ao armazenamento e recuperação das informações são do tipo *data warehouse* e *data mining*, cujos conceitos foram abordados nos itens 1.4.4 e 1.4.5.

No caso do TCU, em que pese a utilização de matrizes de planejamento de auditoria, de achados de auditoria, de responsabilização e a formalização e armazenamento em bases eletrônicas de dados de todos os trabalhos realizados, o Tribunal carece de práticas adequadas de seleção, tratamento e armazenamento de informações que favoreçam a sua utilização e reutilização no exercício das fiscalizações, na formulação de diagnósticos e na avaliação da gestão.

A segmentação das atividades de controle externo por áreas, por localização geográfica da clientela sob jurisdição, por instrumento de controle (contas, fiscalização, contas de governo, exame de atos de pessoal, denúncias, representações), aliada à complexidade da atividade e ao volume de informações gerado incessantemente no Tribunal torna impossível a sua plena utilização ou reutilização sem adequado armazenamento e tratamento.

A esse respeito, a adoção de práticas sistematizadas de tratamento e armazenamento de informações especiais, bem como de explicitação de conhecimentos tácitos utilizados nas atividades de fiscalização, certamente, podem contribuir, de forma significativa, para a melhoria dos resultados das ações de controle externo. Pode-se afirmar que o armazenamento é determinante para o sucesso das etapas de análise e disseminação. No caso do TCU, também pode influenciar no comportamento: a predisposição para a externalização e reutilização do conhecimento está intimamente ligada à facilidade de recuperação e à flexibilidade e versatilidade de uso das informações e do conhecimento.

4.6 A Análise das informações

A análise das informações consiste em determinar o impacto potencial dos fatos detectados, isto é, agregar valor às informações identificadas como relevantes. Nessa fase, a informação é convertida em produto ou conhecimento com vistas a ações organizacionais, como: estabelecimento ou realinhamento de estratégias, determinação de prioridades de atuação, identificação de sinais de alerta para monitoramento ou realização de fiscalizações, elaboração de diagnóstico de órgãos, entidades, áreas, programas e funções de governo, entre outras.

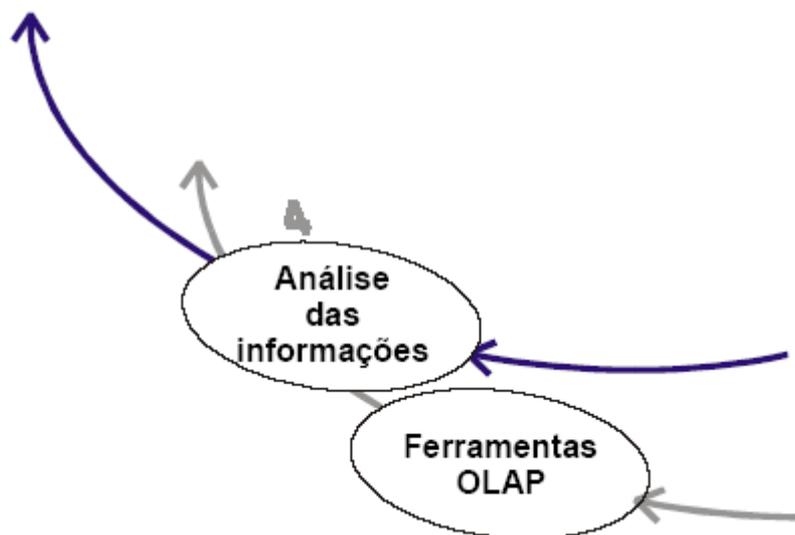


Figura 8 Análise das informações

Com as informações devidamente armazenadas em um *data warehouse*, as tecnologias indicadas para a análise das informações serão baseadas em ferramentas OLAP (*On Line Analytical Processing*). O *data mining* permite a análise em banco de dados para a obtenção de novas informações que seriam difíceis de se identificar de forma habitual (AUGUSTO, 1997). O *Business Intelligence*, segundo GEORGE (2001), é uma ferramenta que possibilita ao usuário analisar dados e, com base nessas análises, emitir respostas que possam subsidiar, de forma objetiva e confiável o processo decisório. Existem outras ferramentas de tecnologia da informação importantes para as atividades de fiscalização que podem ser utilizadas para a análise multidimensional e análises estatísticas, a exemplo do ACL.

Na etapa de análise, também é conveniente destacar a importância da utilização de trilhas de auditoria e do cruzamento, cotejo e circularização de informações de diferentes fontes. Vale registrar que a consistência e a capacidade reveladora das trilhas de auditoria dependem, fundamentalmente, do grau de conhecimento incorporado. Este último elemento dependente, em boa medida, da interação pessoa e máquina.

4.7 A Distribuição e uso das informações

Para que a inteligência organizacional efetivamente contribua para o exercício da fiscalização, é preciso que a base de informações seja estruturada e o conhecimento produzido ou agregado esteja a serviço das pessoas para a tomada de decisão e para as atividades de fiscalização a cargo do TCU.

A disseminação e uso dos produtos da inteligência organizacional devem estar fortemente amparados pela tecnologia da informação, considerando-se o tipo de informação, nível, a urgência, a necessidade - e a preferência dos receptores. Os receptores podem ser pessoas ou outros sistemas da organização que se utilizarão da informação para agregar ou produzir novos conhecimentos.

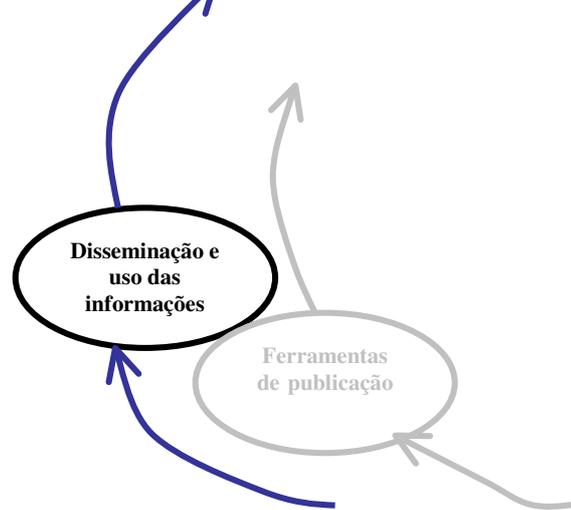


Figura 9 Disseminação e uso das informações

Os produtos decorrentes da prática do processo de inteligência organizacional precisam ser disseminados às pessoas e no momento certo para que elas possam agir e tomar as decisões apropriadas, tais como: formulação ou alinhamento de estratégias, formulação de planos de fiscalização, estabelecimento de prioridades e foco de atuação, aproveitamento de oportunidades, ação proativa onde houver sinais de alerta, ampliação do universo a ser fiscalizado, antecipação à concretização de fraudes ou danos ao erário.

4.8 Avaliação e retroalimentação

Implementado o processo de inteligência organizacional, torna-se imprescindível a etapa de avaliação e retroalimentação, com vistas a assegurar a realização dos resultados propostos, a credibilidade do sistema e a incorporação de novas informações e conhecimentos.

Tanto o ambiente de atuação do Tribunal, quanto o objeto a ser fiscalizado são dinâmicos e complexos. Os atos e fatos sucedem-se dia-a-dia. Além disso, os mecanismos e recursos utilizados para o desvio e a fraude também evoluem. O fiscal precisa desenvolver e dominar novas práticas de trabalho para resolver contingências e enfrentar o inesperado, o desconhecido. A própria interação com os ambientes interno e externo também gera novos conhecimentos. Assim, um dos desafios da inteligência organizacional está em ser capaz de captar essas inovações e as informações decorrentes do exercício da administração pública para nutrir o sistema, sob pena de tornar-se obsoleto.

Essa etapa também é fundamental para a melhoria contínua do sistema e realinhamento de estratégias de atuação.

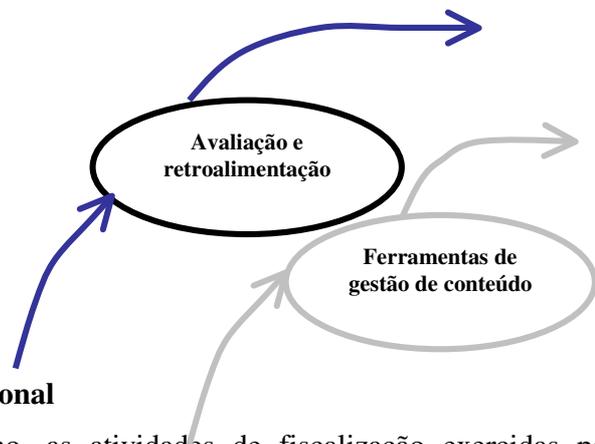


Figura 10 Avaliação e retroalimentação

4.9 Contribuição da Inteligência Organizacional

Como descrito ao longo do trabalho, as atividades de fiscalização exercidas pelo Tribunal de Contas da União estão essencialmente ancoradas na informação e no conhecimento.

Os conceitos de inteligência organizacional apresentados no trabalho, especialmente o que a define como o processo sistemático e contínuo de definição de necessidades, coleta, armazenamento, análise, disseminação e avaliação de informações sobre o meio ambiente organizacional, interno e externo, visando a suportar a tomada de decisões que possam manter ou melhorar a estabilidade e a competitividade da organização (MAGALHÃES, 2003, p. 5), sinalizam para o potencial de contribuição dessa ferramenta para instituições baseadas em informação, como é o caso do TCU.

Evidentemente que não se trata de algo inteiramente novo para a instituição. De forma empírica e localizada, há algum tempo, várias práticas de inteligência organizacional já integram o dia-a-dia da organização. Trata-se, sim, da implementação de um processo estruturado, sistemático e regular de captura, análise e disseminação de informações que possibilite ao TCU potencializar a sua capacidade de fiscalização; de acompanhar e fiscalizar com maior desvelo e simultaneidade a aplicação dos recursos federais.

Internamente, nas várias pesquisas conduzidas pela área de recursos humanos para aferir o grau de satisfação dos servidores, e pela Secretaria de Planejamento e Gestão, para avaliar a gestão institucional, tem sido constante a inquietação com a baixa integração entre pessoas, unidades, informações, sistemas informatizados, trabalhos realizados. Foi apontado ainda, o descontentamento com a escassez, a dificuldade de acesso e a qualidade das informações para a execução das atividades e com a pouca praticidade e flexibilidade dos sistemas informatizados e bases de dados corporativos.

Esses obstáculos isolam unidades, pessoas, conhecimentos. Desestimulam a cultura do compartilhamento, do pleno uso das informações e conhecimentos existentes, da colaboração, da criação de uma memória organizacional, da incorporação de novas tecnologias. Fatores importantes para o sucesso do processo de inteligência organizacional.

Em levantamento interno recente, o domínio da informação tem sido indicado como uma das competências organizacionais necessárias ao desempenho das atividades afetas ao Tribunal de Contas da União. Como é um projeto ainda em andamento, preliminarmente está definida como a capacidade de reconhecer, captar, tratar e tornar disponíveis, interna e externamente, informações relevantes para o acompanhamento da gestão pública e suporte à tomada de decisão.

Essas evidências corroboram o grande potencial da estruturação de um processo de inteligência organizacional para alavancar as atividades de fiscalização desenvolvidas pelo TCU. O potencial valor a ser agregado com a sistematização de um processo de captura, análise e disseminação de informações e conhecimentos voltados para as necessidades das atividades de fiscalização justifica o custo de sua implementação. A figura adiante sintetiza alguns dos benefícios possíveis da inteligência organizacional em nível de instituição, de unidade técnica e do executor (Analista de Controle Externo – ACE).

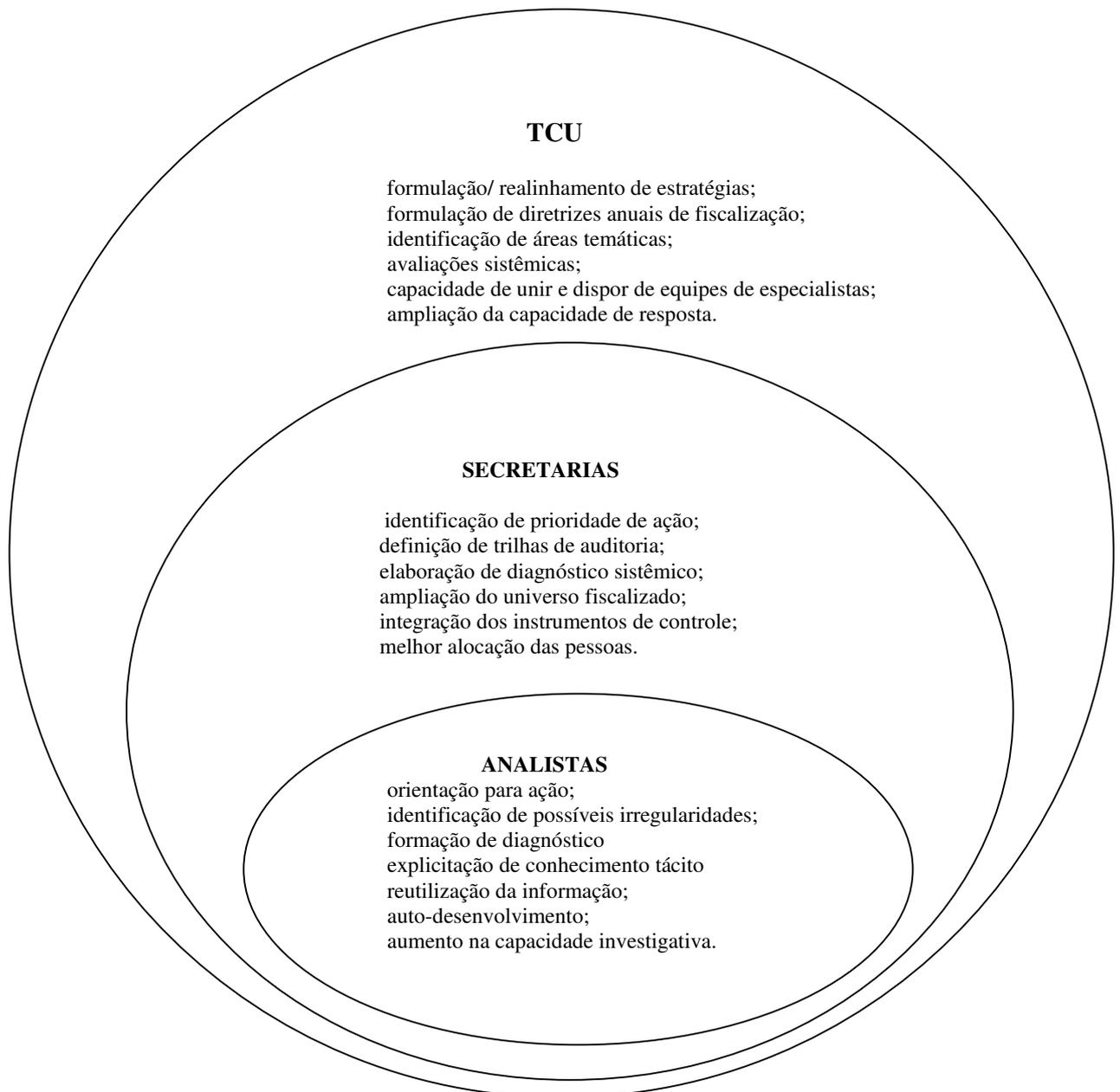


Figura 11 Contribuição da inteligência organizacional para o TCU

Nesse contexto, a tecnologia da informação assume papel decisivo na sustentação de todas as etapas da inteligência organizacional, desde a captura, tratamento e produção de informações e de pré-diagnósticos, até a gestão do conhecimento. Entre outras, podem ser relacionadas as seguintes ações a cargo da tecnologia da informação relativamente à inteligência organizacional:

a) auxiliar na identificação e captura de informações e conhecimentos essenciais ao exercício das fiscalizações;

b) facilitar o desenvolvimento efetivo e eficiente de conhecimentos novos (aprendizado baseado em experiências);

c) assegurar aos usuários mecanismos de interação, análise e cruzamento de informações disponíveis;

d) incorporar aos sistemas informatizados mecanismos de controle de qualidade dos dados e de execução de tarefas de rotina;

e) assegurar a discussão de questões de interesse para as atividades de fiscalização e o registro do conhecimento decorrente e de idéias de aprimoramento de sistemas ou de tratamento das informações;

f) ampliar e facilitar o domínio da informação;

g) assegurar que as informações e conhecimentos sejam distribuídos às pessoas certas e no momento oportuno para serem usados no contexto dos papéis da organização. Essa prática, além de contribuir para a ampliação da capacidade de atuação, induz à geração de novos conhecimentos.

Nesse último aspecto, o desenvolvimento de um portal corporativo, conforme apresentado em item adiante, pode contribuir, de forma significativa, para a disseminação das informações e conhecimentos, desde que suportado por outras ferramentas de tecnologia da informação que permitam o adequado registro, captura e tratamento dos dados.

Também há que se ressaltar o papel fundamental no processo de inteligência organizacional dos aspectos relacionados à capacitação e desenvolvimento institucional.

4.10 Aprendizado organizacional

O aprendizado organizacional refere-se à capacidade da organização identificar e armazenar conhecimento resultante de experiências individuais e organizacionais e de modificar seu comportamento de acordo com os estímulos percebidos no ambiente. À semelhança das pessoas, o aprendizado organizacional mais poderoso vem da experiência direta e dos

conhecimentos gerados para lidar com a complexidade e a diversidade inerentes ao negócio da instituição e ao modo de ser e de decidir.

A capacidade de aprender está diretamente relacionada com as condições ambientais e com a gestão do conhecimento existentes na organização. O conhecimento está no nível das pessoas e precisa passar para o domínio do grupo. Nem todo conhecimento individual interessa ao grupo, assim como o conhecimento diferencial normalmente não está escrito. Portanto, é preciso desenvolver condições que favoreçam a disseminação e o compartilhamento, assim como definir o que deve ser aprendido. É essencial, portanto, que:

- a) o conhecimento a ser aprendido seja descrito em termos de domínio comum;
- b) os mecanismos de resolução de conflitos auxiliem a decidir que informações e conhecimentos devam ser incluídos ou excluídos do acervo organizacional;
- c) as ferramentas de gestão do conhecimento sejam necessárias para garantir que o conhecimento organizacional seja acessível pelos membros de uma organização que dele necessitam no desempenho de suas atribuições;
- d) partes do conhecimento organizacional devam estar relacionadas umas às outras por intermédio de uma rede de relacionamento no sentido de apoiar o raciocínio organizacional; e
- e) o ambiente organizacional e os processos de trabalho favoreçam a interação e o compartilhamento de experiências e de conhecimento.

No caso das atividades de fiscalização exercidas pelo TCU, há que se ressaltar dois aspectos favoráveis ao compartilhamento e disseminação de conhecimentos presentes: o trabalho em equipe, a formalização do resultado por meio de relatório, a prerrogativa de requisição de especialistas, a interação com outras instituições superiores de controle externo, as estruturas física e organizacional de treinamento existentes. Contudo, essas práticas carecem de melhor estruturação e sistematização a fim de que possa ser aproveitado todo o seu potencial. A organização e manutenção de cadastro de perfil profissional poderiam favorecer a alocação das pessoas mais indicadas para cada fiscalização, assim como as que reúnem melhores condições de

compartilhamento de conhecimentos tácitos. O uso de tecnologias de tratamento, indexação e recuperação de conteúdos, certamente, poderia auxiliar na reutilização do conhecimento empregado nos diferentes trabalhos de fiscalização e, conseqüentemente, no aumento da capacidade investigativa e ampliação do universo fiscalizado.

4.11 Portal corporativo

O portal corporativo é uma solução que integra várias aplicações, na qual o usuário se liga, simultaneamente, interna e externamente à organização. Apesar de utilizar um *browser* para navegar, não se trata de uma *intranet*. Pode integrar uma *intranet* e utilizar os conteúdos nela existentes, mas o portal corporativo é um agregador de conteúdos e funcionalidades dispersos por várias aplicações informatizadas. Os conteúdos podem estar ou não estruturados. Funciona como uma porta de entrada para os sistemas e uma janela simultânea para o ambiente externo à organização.

Embora exista há algum tempo, a designação de portal corporativo começou a generalizar-se recentemente no Brasil.

Intranet e Portal Corporativo

O portal corporativo e a *intranet* não se confundem. A intranet de primeira geração foi concebida como forma de tirar proveito das potencialidades da *internet* para compilar a informação interna de uma organização e disponibilizá-la aos colaboradores, recorrendo à utilização de links para acessar aos conteúdos pretendidos. A *intranet* de primeira geração consistia num repositório de informações, algo semelhante a um jornal, e que exigia o trabalho de um *webmaster* para coordenar a publicação de conteúdos.

A intranet evoluiu de forma a reunir grande volume de informação disperso por diferentes páginas e formatos, dificultando a consulta dos conteúdos pretendidos e obrigando à navegação por um labirinto de *hyperlinks*. Isso impele os colaboradores a utilizar inúmeras outras aplicações para desenvolver pesquisas, consultar dados, comunicar com o exterior, etc.

O conceito de portal corporativo engloba todas as facilidades disponíveis na *intranet*, utilizando-se de *softwares* sofisticados sobre a tecnologia internet. A idéia é de uma única porta de entrada aos sistemas informatizados: o *desktop* do colaborador. No sistema, tem-se a informação disponível numa só aplicação que integram todas as outras disponíveis na organização. Se desejar consultar os vencimentos do mês, atualizar os dados pessoais, consultar legislação, recorrer a metodologias internas, comunicar-se com colegas, enviar e receber *e-mails*, marcar reuniões, consultar bases de dados, etc., o faz sem necessidade de abrir e fechar um sem número de aplicações. Todas as informações estão disponíveis num mesmo ambiente que abre as diversas janelas para o contexto organizacional. Numa verdadeira perspectiva de B2E (*Business-to-Employee*), os portais constroem verdadeiros canais de relacionamento com e entre os colaboradores.

Mais ainda, o portal corporativo permite a parametrização ou customização dos dados internos, como forma de personalizar os conteúdos de maior relevância para o desenvolvimento do trabalho de cada um dentro da organização. Além disso, inclui uma ferramenta de pesquisa que permite ao usuário acessar os conteúdos de que necessita.

Uma grande vantagem do portal corporativo é agregar informações de dentro e de fora da organização, filtrando as desnecessárias ou irrelevantes, independentemente da fonte dos dados ou das condições de estruturação.

O portal corporativo é construído à medida das necessidades organizacionais, pois é praticamente impossível congregarmos exatamente as mesmas potencialidades para diferentes instituições, com distintas necessidades e realidades.

O portal corporativo potencializa, ainda, a colaboração intersetorial, otimiza recursos e metodologias existentes e minimiza os custos da cadeia de valor.

Ante ao exposto, sugere-se que o Tribunal, motivado pela necessidade de ampliar a eficiência operacional, busque soluções que melhorem a eficácia de seus processos internos. A implantação de um portal corporativo possibilitaria melhor integração dos processos que

ultrapassam fronteiras de unidades e da própria organização, reforçaria o conhecimento existente interna e externamente, ampliando a colaboração e fazendo com que os seus servidores passem a ter um único ponto de acesso a todas as informações.

CONCLUSÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a contribuição da inteligência organizacional para a melhoria das fiscalizações realizadas pelo Tribunal, no exercício do controle externo. Inicialmente, definiu-se inteligência organizacional quanto aos aspectos histórico, origem e evolução. Descreveu-se, a seguir, o processo de fiscalização adotado pelo TCU e o estado da arte das práticas de inteligência organizacional existentes. Finalmente, analisou-se como a inteligência organizacional pode melhorar as atividades de fiscalização.

Durante a realização das pesquisas, percebeu-se que há inúmeras definições e diferentes terminologias empregadas para o conceito de inteligência organizacional. Neste trabalho, a definição adotada foi a proposta por MAGALHÃES (2003, p. 21), por ser, ao nosso entender, a que melhor se aplica ao negócio do Tribunal: “processo sistemático e contínuo de definição de necessidades, coleta, armazenamento, análise, disseminação e avaliação de informações sobre o meio ambiente organizacional interno e externo visando suportar a tomada de decisões que possam manter ou melhorar a estabilidade e a competitividade da organização”.

A atividade de fiscalização tem por objetivo avaliar a gestão dos recursos públicos, seja sob a ótica da conformidade (exame da legalidade e da legitimidade, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial) ou da operacionalidade (desempenho e efetividade). Para tanto, consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisá-los, produzir um diagnóstico e formar juízo de valor.

A efetividade da fiscalização está relacionada com a sua capacidade de prevenir, detectar e corrigir fraudes, falhas ou desperdício no uso de recursos públicos. Portanto, os resultados dependem da qualidade, da suficiência e da tempestividade das informações, além da inteligência agregada ao processo de trabalho.

Os insumos desse processo são informações e conhecimento. Dada a complexidade das atividades de controle e a dificuldade de se identificar indícios de fraude, torna-se fundamental a

ação integrada e o intercâmbio de informações entre os diversos órgãos públicos, além da participação da sociedade e dos meios de comunicação.

A atividade de fiscalização está respaldada na informação e no conhecimento agregados ao longo de todo o processo. O Tribunal, à luz dos elementos contidos no processo de fiscalização, profere sua deliberação, que pode ensejar determinações para a correção de irregularidades ou falhas identificadas, recomendações de melhoria de desempenho, aplicação de sanções, ou conformidade dos atos. Esses elementos servirão de subsídio para providências de terceiros.

A eficácia da atividade fiscalizadora não se esgota no âmbito do TCU. O modelo de Estado brasileiro e o ordenamento jurídico nacional requerem a participação complementar de outras instituições, tais como Ministério Público, Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União e Poder Judiciário, além do próprio ente fiscalizado, responsável pela correção de falhas e irregularidades e pela implementação das recomendações de melhorias de gestão.

O Tribunal dispõe de ambiente favorável à implantação de práticas de inteligência organizacional. É forte o uso da tecnologia da informação e de canais formais e permanentes de captura e registro de informações. A estrutura organizacional e o rito processual também favorecem o desenvolvimento e a disseminação de práticas de inteligência organizacional. De forma geral, observam-se práticas sistemáticas de explicitação de conhecimento por meio de manuais, roteiros e procedimentos de auditoria. Entretanto, não se observa, no TCU, práticas de inteligência organizacional estruturadas de forma sistemática, que permitam e favoreçam o compartilhamento e a reutilização de informações.

Percebe-se que a utilização de uma sistemática estruturada de inteligência organizacional para o exercício das atividades de fiscalização teria como principais contribuições: facilitar a identificação de indícios de irregularidade e a conseqüente responsabilização dos agentes; permitir acompanhar e fiscalizar com maior desvelo e simultaneidade a aplicação dos recursos federais; estabelecer redes de cooperação; ampliar e aperfeiçoar os mecanismos de captura e de

intercâmbio de informações; ampliar a transparência no uso dos recursos públicos e o conseqüente controle social; aperfeiçoar os mecanismos de identificação de mapas de riscos; ampliar a contribuição para o aperfeiçoamento da administração pública; e, por último, ampliar o domínio da informação no âmbito do Tribunal.

Diante desse contexto, conclui-se que a implantação de um processo estruturado de Inteligência Organizacional no âmbito do Tribunal de Contas da União pode contribuir de maneira fundamental para as atividades de fiscalização, na medida em que possibilita ampliar a capacidade investigativa e o universo dos recursos fiscalizados.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Jr. Rogério Henrique, Benchmarking, In: Tarapanoff, Kira (org.). *Inteligência Organizacional e Competitiva*. Brasília, Editora UNB, 2001, p. 241-263.
- ARGYRIS, C.; SCHON, D. *Organizational learning: a theory of action perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1978.
- AUGUSTO, A.J. *Data mining: fazendo o diferencial competitivo no marketing*. In: CONGRESSO.
- BLANNING, Robert; KING, David R. *Organizational Intelligence: AI in organizational design, modeling and control*. [S. l.]: IEEE Computer Society, 1996.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 2003.
- BRASIL. *Lei nº 8.443/1992*. Brasília, DF, 1992.
- CARVALHO, Helio Gomes. *Inteligência competitiva tecnológica para PMES através da cooperação escola-empresa: proposta de um modelo*. Florianópolis, 2000. Tese (Doutorado em engenharia de produção) – Programa de pós-graduação em engenharia de produção, Universidade Federal de Santa Catarina.
- CARVALHO, Kátia de. *Disseminação da informação e informação da inteligência organizacional*. DataGramaZero, Revista de Ciência da Informação – v.2 n.3 junho de 2001.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 5ª ed. Editora Campus. 1999.
- CHOO, Chun W. *Information management for the intelligent organization: the art of scanning the environment*. 2. ed. [S.l.]: ASIS, 1998. (ASIS monograph series).
- CLARK, Robert M. *Intelligence Analysis: estimation and prediction*. Baltimore: American Literary Press, 1996.
- COMBS, Richard E.; MOORHEAD, John D. *The competitive intelligence handbook*. Chigaco: Scarecrow Press, 1993.
- COMPETITIVE TECHNICAL INTELLIGENCE SYMPOSIUM, 1997, Boston. Proceedings. Boston: SCIP, 1997.
- CORMIER, Patrícia Marie Jeanne. In: Tarapanoff, Kira (org.). *Inteligência Organizacional e Competitiva*. Brasília, Editora UNB, 2001.
- DAMANPOUR, F. *Organizational complexity and innovation: developing and testing multiple contingency models*. *Management Science*, v. 42, n. 5, p. 693-716, 1996.
- DAVENPORT, Thomas. H., *Conhecimento Empresarial: Como as Organizações Gerenciam o seu Capital Intelectual*. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo : Editora Atlas, 2001.
- FULD & COMPANY. *Intelligence software report 2000*. Cambridge: Fuld & Company, 2000.
- GOMES, Elisabeth, BRAGA, Fabiane. *Inteligência competitiva: como transformar informação em negócio lucrativo*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

- HARRISON, T. H. *Intranet data warehouse*. São Paulo: Berkeley Brasil, 1998.
- HERRING, J. *Producing CTI that meets senior management's needs and expectations*. In: SCIP.
- HOLANDA, Aurélio Buarque de. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. São Paulo : Editora Nova Fronteira, 1986. 2a. Edição.
- JACOBIAK, François. *Pratique de la veille technologique*. Paris: Éditions d'Organisation, 1996.
- KAHANER, Larry. *Competitive intelligence*. New York: Simon & Schuster Inc., 1996.
- KIRN, S. *Organizational intelligence and distributed AI*. In: O'HARE, G.; JENNINGS, N. *Foundations of distributed artificially intelligence: sixth generation computer technology series*. [S. l.]: Wiley Inter-Science, 1995.
- KOLB, D. A. A gestão e o processo de aprendizagem. In STARKEY, K. *Como as organizações aprendem: relatos do sucesso das grandes empresas*. São Paulo: Futura, 1997.
- LEIDECKER , K & BRUNO, H. *Identifying and using critical success factors*. *Long Range Planning*, v. 17, n. 1, p. 23-32, 1984.
- LESCA, Humbert *Système d'information pour le management stratégique de l'entreprise*. Paris: McGraw-Hill, 1986.
- MAGALHÃES, João Caetano Ferraz de. *Relações entre inteligência empresarial, incerteza ambiental percebida e processo de interpretação organizacional : um estudo comparativo de casos*. 2003, 117 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.
- MARTINET, Bruno; MARTI, Yves-Michel. *L'intelligence économique: les yeux et les oreilles de l'entreprise*. Paris: Les Éditions de l'Organisation, 1995.
- MC MASTER, M. D. *The intelligence advantage: organizing for complexity*. Newton, MA: Butterworth-Heinemann, 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Editora RT, 1979. 733 p.
- MIRANDA, Roberto Campos da Rocha, Balanced Scorecard, In: Tarapanoff, Kira (org.). *Inteligência Organizacional e Competitiva*. Brasília, Editora UNB, 2001, p. 227-239.
- MORESI, Eduardo. Delineando o valor do sistema de informação de uma organização. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 29, n. 1, 2000.
- _____. *Inteligência Organizacional: um referencial integrado*. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 30, n. 2, 2001.
- NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. *Criação de conhecimento na empresa*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- NORTON, David. *Gestão: os conselhos do pai do Balanced Scorecard*. Exame, São Paulo, ano 37, n. 21, p. 80-83, out. 2003.
- ROMANI, Claudia...et al. *A Tecnologia como suporte à inteligência competitiva*. Disponível na internet no seguinte endereço: <http://www.seminariogestao.ufsc.br>.

SACKMANN, S. A. *Culture and subcultures: an analysis of organizational knowledge*. *Administrative Science Quarterly*, v. 37, n. 1, p. 140-161, 1992.

SANTOS, Antonio Raimundo dos...[et al.]. *Gestão do Conhecimento: Uma Experiência para o Sucesso Empresarial*. Curitiba. Champagnat. 2001.

SILVEIRA, Henrique, SWOT. In: Tarapanoff, Kira (org.). *Inteligência Organizacional e Competitiva*. Brasília, Editora UNB, 2001, p. 209-226.

STATA, R. *Aprendizagem organizacional: a chave da inovação gerencial*. In: STARKEY, K. *Como as organizações aprendem: relatos do sucesso das grandes empresas*. São Paulo: Futura, 1997.

STOLLENVERK, Maria Fátima Ludovico, *Fatores Críticos de Sucesso*. In: Tarapanoff, Kira (org.). *Inteligência Organizacional e Competitiva*. Brasília, Editora UNB, 2001, p. 189-207.

SULAIMAN, Alberto; SOUZA, Jano Moreira de. *Data Mining Mineração de Dados*, In: Tarapanoff, Kira (org.). *Inteligência Organizacional e Competitiva*. Brasília, Editora UNB, 2001, p. 265-278.

TCU. *Manual de Auditoria de Conformidade*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2003.

TCU. *Manual de Auditoria de Desempenho*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 1998a.

TCU. *Manual de Auditoria de Sistemas*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 1998b.

TCU. *Manual de Auditoria*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 1996.

TCU. *Plano Estratégico 2003 - 2007*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2002a.

TCU. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2002b.

TCU. *Revista do Tribunal de Contas da União: edição comemorativa do 1º centenário do TCU*. N. 46. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 1990.

TCU. *Tendências do Controle da Gestão Pública*, DF: Tribunal de Contas da União, 2000.

THOMPSON, James. *Organizations in action - 1967*. In: SHAFRITZ, Jay M.; OTT, J. Steven. *Classics of organization theory*. 4. ed. New York: Harcourt Brace College, 1996.

TYSON, K.W.M. *The complete guide to competitive intelligence*. Lisle: Kirk Tyson International, 1998.

TZU, Sun. *A arte da guerra*. 18. ed. [S. l.]: Record, 1996.

URDANETA, I. P. *Gestión de la inteligencia, aprendizaje tecnológico y modernización del trabajo informacional: retos y oportunidades*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1992.

GLOSSÁRIO

Acompanhamento - análise sistemática e avaliação, efetuadas pelo auditor decorrido determinado período de tempo, das atividades e medidas empreendidas pela entidade fiscalizada em decorrência das conclusões e recomendações incluídas no relatório de auditoria.

Âmbito da auditoria - tendo sido definido o campo da auditoria, o âmbito da auditoria tem por finalidade determinar a amplitude e exatidão dos processos de auditoria preconizados, o que inclui uma limitação racional dos trabalhos a executar, de modo a tornar aceitável para o auditor o risco de serem errôneas as suas conclusões de auditoria.

Amostra representativa - amostra cujas características são específicas da população (universo) de que provém e cujos resultados dos testes podem ser extrapolados ao total dessa população.

Amostragem - seleção de uma amostra em determinada população, de acordo com o método apropriado, e estudo dos elementos que a compõem com vista a emitir um parecer sobre o total dessa população.

Analista de Controle Externo – cargo existente no quadro funcional do Tribunal de Contas da União, ocupado exclusivamente por meio de concurso público, responsável pela execução das competências constitucionais afetas ao TCU, como análise de contas e realização de auditorias.

Aplicações informatizadas - programa ou conjunto de programas informáticos aplicados a um campo específico.

Área de verificação - área determinada pelo campo da auditoria e pelo seu âmbito, quando considerados em conjunto. A área de verificação delimita de modo muito preciso os temas da auditoria, em função, por um lado, da entidade a fiscalizar e, por outro, da natureza da auditoria preconizada.

Atos sujeitos a registro – atos de admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, pensões civis, pensões militares e reformas, relativas aos servidores públicos federais. De acordo

com o art. 71, inc. III, da Constituição Federal de 1.988, cabe ao TCU apreciar a legalidade desses atos para fins de registro.

Auditor - profissional encarregado de realizar as auditorias e de elaborar os respectivos relatórios. No Tribunal de Contas da União, esse papel cabe ao servidor ocupante do cargo de Analista de Controle Externo.

Auditoria - exame das operações, atividades e sistemas de determinada órgão ou entidade, com vista a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objetivos, orçamentos, regras e normas.

Auditoria contábil - auditoria relativa ao plano da organização, aos procedimentos e documentos referentes à salvaguarda dos ativos e à fidedignidade das contas. Esta auditoria é, conseqüentemente, concebida com a finalidade de fornecer uma garantia razoável de que:

- a) as operações e o acesso aos ativos se efetuem em conformidade com as autorizações;
- b) as operações sejam registradas quando necessário;
- c) a contabilização dos ativos seja comparada com a existência física a intervalos razoáveis e que sejam tomadas as medidas adequadas relativamente a todas as diferenças não justificadas.

Auditoria de programas - acompanhamento, exame e avaliação da execução de programas e projetos governamentais específicos.

Auditoria de sistemas - tipo de auditoria por meio da qual os auditores recorrem aos estudos dos sistemas e, em especial, ao estudo do controle interno da entidade fiscalizada e à identificação dos eventuais pontos fortes e/ou deficiências desse controle interno, com o fim de definir o local, a natureza e o âmbito dos trabalhos de auditoria que julguem necessários para formularem o seu parecer.

Auditoria interna - serviço ou departamento interno de uma entidade incumbido pela direção de efetuar verificações e de avaliar os sistemas e procedimentos da entidade com vista a

minimizar as probabilidades de fraudes, erros ou práticas ineficazes. A auditoria interna deve ser independente no seio da organização e prestar contas diretamente à direção.

Auditoria de natureza operacional - auditoria que incide em todos os níveis de gestão sob o ponto de vista da economia, eficiência e eficácia, nas suas fases de programação, execução e supervisão. Pode abranger toda uma entidade (um organismo público, empresa ou projeto), uma parte ou uma função dessa entidade.

Campo de auditoria - definição do objeto e do período a fiscalizar, bem como da natureza da auditoria a realizar (por exemplo, auditoria da legalidade e/ou regularidade de determinadas operações em 1991). O seu objeto pode ser uma entidade completa (organismo público, empresa ou projeto etc.), uma parte ou uma função dessa entidade.

Circularização - técnica de confirmação de informações relativas a atos e fatos da entidade auditada, mediante a obtenção de declaração formal de terceiros.

Comprovações de auditoria - fatos importantes evidenciados e relatados por escrito pelo auditor durante a sua fiscalização, com vista a deles tirar conclusões.

Conclusões de auditoria - expressão sintética da opinião do auditor sobre o objeto da auditoria, incluindo o grau de autenticidade e fidedignidade do(s) elemento(s) examinado(s), fundamentada nas suas comprovações, devendo ainda o auditor avaliar o impacto das deficiências detectadas, bem como os seus riscos e efeitos. O auditor deverá ainda, se for o caso, formular as recomendações adequadas.

Controle externo - fiscalização realizada por um organismo externo, independente da entidade fiscalizada. No caso do TCU, o controle externo é a atividade de controle exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme previsto nos arts. 70 e 71, da Constituição Federal de 1988.

Controle interno - conjunto dos processos e meios que permitem respeitar o orçamento e os regulamentos em vigor, salvaguardar os ativos, assegurar a validade e autenticidade dos

registros contábeis e facilitar as decisões de gestão, especialmente através da colocação à disposição, no momento oportuno, da informação financeira.

Diretoria Técnica – estrutura contida dentro do âmbito da Secretaria de Controle Externo ou da Secretaria de Fiscalização. É gerenciada por um Diretor Técnico e é composta por um ou mais Analistas de Controle Externo.

Efetividade: relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados).

Eficácia: grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados; pode ser representada pela seguinte relação:

$$E_c = \frac{M_R / T_R}{M_P / T_P} = \frac{M_R \cdot T_P}{M_P \cdot T_R}, \text{ onde: } \begin{cases} E_c = \text{Eficácia;} \\ M_R = \text{Meta Realizada;} \\ T_R = \text{Tempo Utilizado para Obter } M_R; \\ M_P = \text{Meta Programada;} \\ T_P = \text{Tempo Planejado para Obter } M_P. \end{cases}$$

Conclusões:

- se $E_c > 1$, eficácia superior à prevista;
- se $E_c = 1$, eficaz;
- se $E_c < 1$, ineficaz.

Eficiência: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados. O resultado expressa o custo de uma unidade de produto final em um dado período de tempo. Analogamente ao conceito de eficácia, pode-se estabelecer o grau de eficiência relativa de um programa, projeto ou atividade comparando-o com as metas e custos programados ou com dados de outras iniciativas que perseguem os mesmos objetivos. Nesse caso, somente são comparáveis iniciativas que, além dos objetivos, possuam as mesmas características de programação. Pode ser representada pela seguinte relação:

$$E_f = \frac{M_R / T_R \cdot C_R}{M_P / T_P \cdot C_P} = \frac{M_R \cdot T_P \cdot C_P}{M_P \cdot T_R \cdot C_R} = E_c \cdot \frac{C_P}{C_R}, \text{ onde: } \begin{cases} E_f = \text{Eficiência;} \\ C_R = \text{Custo Real;} \\ C_P = \text{Custo Programado.} \end{cases}$$

Conclusões:

- se $E_f > 1$, eficiência superior à prevista;
- se $E_f = 1$, eficiente;
- se $E_f < 1$, ineficiente.

Erro ou falha - falta profissional cometida por negligência ou desconhecimento e determinados princípios, normas ou regras, que prejudica a regularidade de atos e fatos.

Estudo preliminar - estudo destinado a recolher informações (que constituem os principais elementos do processo permanente) relativas à unidade a fiscalizar, que fornece especialmente uma visão prévia das principais características da divisão das responsabilidades.

Evidências: informações obtidas durante a auditoria no intuito de documentar os achados e de respaldar as opiniões e conclusões da equipe, podendo ser classificadas como físicas, orais, documentais e analíticas.

Fiscalização "a posteriori"- atividade que consiste em verificar, posteriormente à sua realização, se a atividade das entidades sujeitas a fiscalização se desenvolveu de acordo com as leis em vigor e os objetivos fixados, podendo-se traduzir em julgamento de contas, auditorias etc.

Fiscalização orçamentária - ação através da qual uma entidade verifica se um orçamento aprovado foi executado em conformidade com as previsões, as autorizações e os regulamentos.

Fraude – manipulação, falsificação ou omissão intencionais dos registros e/ou documentos e apropriação indevida de ativos, que prejudicam a regularidade e a veracidade da escrituração.

Independência - liberdade de agir sem qualquer interferência externa, conferida a uma entidade de fiscalização.

Informações probatórias - provas documentais e outras informações pertinentes nas quais o auditor se baseia para formular as conclusões e para redigir o relatório.

Inspeção - em sua concepção, a inspeção serve para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal, ou para esclarecer dúvidas. Por força normativa, também é utilizada para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias e representações. É, pois, cabível quando a unidade técnica necessita, mas não dispõe, de informações sobre órgão, entidade ou programa governamental, ou ainda quando as informações disponíveis são contraditórias, insuficientes ou não provêm de fonte confiável.

Instrução – peça técnica por meio do qual o Analista de Controle Externo apresenta os fatos contidos no processo, procede à análise técnica do conteúdo e profere uma conclusão, geralmente quanto ao mérito.

Julgamento de contas - exercício do poder jurisdicional, atribuído, a certas instituições de fiscalização, visando apreciar e decidir sobre a legalidade e regularidade das contas prestadas por pessoas responsáveis pela gestão de recursos públicos.

Levantamento - instrumento de fiscalização utilizado para: a) conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; b) identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e c) avaliar a viabilidade da realização das fiscalizações.

Manual de auditoria - documento que descreve os princípios, métodos e técnicas de auditoria, bem como as normas de auditoria a serem observadas pelos auditores.

Monitoramento - instrumento de fiscalização utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos.

Objeto de auditoria - organização, programa, atividade, função ou projeto sujeito a fiscalização.

Parecer - opinião do auditor sobre o objeto da auditoria, nomeadamente sobre a exatidão, a legalidade e a regularidade das operações e elementos analisados.

Prestação de contas - obrigação decorrente de disposições legais que consiste na apresentação, por pessoas responsáveis pela gestão de recursos públicos, de documentos que expressem a situação financeira e o resultado das operações realizadas sob a sua responsabilidade.

Procedimentos de auditoria - conjunto de verificações e averiguações previstas num programa de auditoria, que permite obter e analisar as informações necessárias à formulação da opinião do auditor.

Recomendações de auditoria - medidas corretivas possíveis sugeridas pela instituição de fiscalização ou pelo auditor para corrigir as deficiências detectadas durante a auditoria.

Reforma – corresponde à aposentadoria, porém refere-se ao militar.

Regimento Interno – norma expedida pelo Tribunal de Contas União, definindo o seu funcionamento, rito processual, prazos processuais, organização da estrutura de julgamento, entre outras diretrizes.

Registro – ver atos sujeitos a registro.

Relatório de auditoria - documento contendo as comprovações, conclusões e, eventualmente, recomendações que a instituição de fiscalização ou o auditor considerem útil levar ao conhecimento da entidade fiscalizada ou de qualquer outra autoridade competente. O relatório de auditoria pode ser acompanhado das respostas da entidade fiscalizada.

Relevância - qualidade que a informação tem de influenciar as decisões dos seus destinatários ajudando-os a avaliar os acontecimentos passados, presentes e futuros ou a confirmar ou a corrigir as suas avaliações. A relevância é normalmente considerada em função do valor monetário, mas a natureza ou as características de um elemento ou grupo de elementos também pode tornar um assunto relevante.

Rito processual – caminho ou fluxo percorrido por um processo ou documento no âmbito do Tribunal de Contas da União, desde a sua entrada até o seu julgamento ou

arquivamento. O rito processual está previsto no Regimento Interno ou em outros normativos internos do TCU.

Secretarias de Controle Externo (Secex) – no organograma da Secretaria-Geral de Controle Externo, são as unidades responsáveis pela análise e instrução dos processos de tomada e prestação de contas. As Secex são gerenciadas pelo Secretário de Controle Externo.

Secretarias de fiscalização – no organograma da Secretaria-Geral de Controle Externo, são as unidades responsáveis, entre outras competências, pela realização de auditorias e outros tipos de fiscalização.

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) – no cronograma do TCU, é a responsável pela execução de todos os trabalhos relativos às competências constitucionais e legais conferidas ao Tribunal. A Segecex abrange as Secretarias de Controle Externo e as Secretarias de Fiscalização.

Secretário de Controle Externo – Analista de Controle Externo investido na função de Secretário. É responsável por uma das Secretarias de Controle Externo. Também é chamado por Titular da Unidade.

Secretário de Fiscalização – Analista de Controle Externo investido na função de Secretário. É responsável por uma das Secretarias de Fiscalização. Também é chamado por Titular da Unidade.

Supervisão de auditoria - atividade de direção e controle em todas as fases da auditoria para adequar as atividades, os procedimentos e os exames aos objetivos a atingir.

Unidade técnica – expressão utilizada como sinônimo de secretaria. Ver secretária de controle externo e secretaria de fiscalização.

