

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM CONTROLE EXTERNO E  
GOVERNANÇA PÚBLICA**

**CRISTINE FERREIRA DE PAIVA STREGE**

**AUDITORIA OPERACIONAL: UMA ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DO PERFIL  
PROFISSIONAL DO GESTOR PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS  
RECOMENDAÇÕES**

**GOIÂNIA,  
FEVEREIRO 2017**

**CRISTINE FERREIRA DE PAIVA STREGE**

**AUDITORIA OPERACIONAL: UMA ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DO PERFIL  
PROFISSIONAL DO GESTOR PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS  
RECOMENDAÇÕES**

Artigo apresentado como requisito para obtenção de título de especialização no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Controle Externo e Governança Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Prof. Carlos Maurício Lociks de Araújo

**GOIÂNIA,  
FEVEREIRO 2017**

# AUDITORIA OPERACIONAL: UMA ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DO PERFIL PROFISSIONAL DO GESTOR PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

## OPERATIONAL AUDIT: AN ANALYSIS OF THE INFLUENCE OF THE PUBLIC MANAGER'S PROFESSIONAL PROFILE IN THE IMPLEMENTATION OF THE RECOMMENDATIONS

**Cristine Ferreira de Paiva Strege**

**Sumário:** Introdução. 1. Aspectos conceituais e técnicos das auditorias operacionais nos tribunais de contas. 2. Competências gerenciais associadas ao perfil profissional do gestor público. 3. Estudo de caso: A auditoria operacional, e seus respectivos monitoramentos, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás na Polícia Civil do Estado de Goiás. Conclusão. Referências.

**Resumo:** As auditorias operacionais nos tribunais de contas se tornaram um tema relevante no contexto atual, considerando que o monitoramento dos seus resultados pelos próprios tribunais de contas permite análises e reflexões acerca da sua eficácia no aprimoramento das políticas e gestão públicas. O estudo remete aos aspectos técnico-gerenciais da ação e da estratégia do gestor público no contexto das mudanças necessárias, com enfoque na influência do perfil profissional do gestor sobre a implementação das recomendações. Mediante pesquisa bibliográfica e estudo de caso no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, foi possível identificar que o perfil profissional do gestor analisado no estudo de caso – com destaque para as competências gerenciais associadas ao seu perfil aplicadas nas ações para a implementação das recomendações – foi relevante para o exercício de uma boa gestão. Concluiu-se que o perfil profissional do gestor público, associado às competências gerenciais, influencia na implementação das recomendações decorrentes de auditorias operacionais. Tais resultados contribuem como referencial para a discussão sobre a eficácia dos resultados das auditorias operacionais.

**Palavras-chave:** Auditoria operacional. Monitoramento. Gestor público. Perfil profissional. Implementação das recomendações.

**Abstract:** Operational audits in the Courts of Accounts have become a relevant topic in the current context, considering that the monitoring of their results by the Courts of Accounts themselves allows analyzes and reflections on their effectiveness in improving public policies and management. The study refers to the technical-managerial aspects of the action and the strategy of the public manager in the context of the necessary changes, focusing on the influence of the manager's professional profile on the implementation of the recommendations. Through a bibliographic research and case study within the scope of the Tribunal de Contas do Estado de Goiás, it was possible to identify that the manager's professional profile analyzed in the case study – with emphasis on his managerial competences associated to his profile applied in the actions for the implementation of the recommendations – was relevant to the exercise of good management. It was concluded that the public manager's professional profile, associated with managerial competences, influences the implementation of the recommendations resulting from operational audits. These results contribute as a reference for the discussion on the effectiveness of the results of the operational audits.

Keywords: Operational audit. Monitoring. Public manager. Professional profile. Implementation of recommendations.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho parte do princípio de que as auditorias operacionais são instrumentos importantes para os tribunais de contas exercerem a fiscalização que lhes compete, garantindo uma ampla visão das ações dos gestores para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Embora o controle operacional tenha sido instituído aos órgãos de controle externo em 1988 pela Constituição Federal, as auditorias operacionais somente apontaram no contexto histórico da reforma administrativa e da Emenda Constitucional nº 19/1998, com a introdução do conceito de *eficiência* no setor público. À época, o Tribunal de Contas da União publicou a primeira versão do Manual de Auditoria Operacional.

As auditorias operacionais nos tribunais de contas se tornaram um tema relevante no contexto atual, considerando que a abordagem em seus resultados, por meio do monitoramento da implementação das recomendações delas decorrentes, traz um componente inovador em termos de análises e reflexões acerca da eficácia das mesmas para o aprimoramento das políticas e gestão públicas, uma vez que

remete aos aspectos técnico-gerenciais que envolvem a ação e estratégia do gestor no contexto das mudanças necessárias.

Assim se justifica o propósito do trabalho: avaliar, a partir do estudo de caso selecionado, a influência do perfil profissional do gestor público, associado às competências gerenciais, na implementação das recomendações decorrentes de auditorias operacionais.

Estudos preliminares apontaram que os monitoramentos de auditorias operacionais realizados no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás têm apresentado uma variedade de casos relacionados ao efetivo acolhimento e adoção das recomendações propostas. É possível verificar, no primeiro monitoramento, a plena implantação de ações e iniciativas consistentes e completas que alteraram positivamente, de forma significativa, a situação apontada, representando, portanto, a eficácia da auditoria. Por outro lado, em contínuos monitoramentos constata-se a permanência do quadro de problemas encontrado, indicando que não houve aderência do gestor e que os resultados da auditoria podem estar comprometidos. Não obstante o caráter ainda pouco revelador das situações mencionadas resta evidente em todos os trabalhos realizados que a aceitabilidade, o perfil empreendedor e dinâmico do gestor e o esforço individual e coletivo promovido pelo mesmo, dentre outros, representam elementos sem os quais se tornam inviáveis as mudanças e ajustes necessários.

É nesse contexto que se insere a problemática abordada no trabalho, traduzida na seguinte questão: em que medida a implementação das recomendações decorrentes de auditorias operacionais sofre influência do perfil profissional do gestor público associado às competências gerenciais?

Como a finalidade da pesquisa científica é obter resposta à questão levantada, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: apresentar as competências gerenciais associadas ao perfil profissional do gestor público; e analisar o estudo de caso, especificamente, as recomendações e o seu nível de implementação e as competências gerenciais, associadas ao perfil profissional do gestor, aplicadas nas ações para a implementação destas recomendações.

A pesquisa parte do pressuposto de que, embora existam outros fatores, o perfil profissional do gestor público, associado às competências gerenciais, influencia na implementação das recomendações decorrentes de auditorias operacionais.

O estudo teve como base a pesquisa exploratória e descritiva, de natureza aplicada e abordagem qualitativa. Os procedimentos metodológicos compreenderam pesquisa bibliográfica sobre as auditorias operacionais e estudo de caso no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás: uma auditoria operacional realizada em 2011 na Polícia Civil do Estado de Goiás e seus dois monitoramentos realizados em 2013 e 2015. A seleção desse estudo de caso foi consubstanciada no fato de se tratar de auditoria operacional que teve o ciclo devidamente concluído por meio de dois monitoramentos.

A estrutura geral do trabalho é composta por três tópicos: no primeiro, foram tratados os aspectos conceituais e técnicos das auditorias operacionais nos tribunais de contas; no segundo, foram apresentadas as competências gerenciais associadas ao perfil profissional do gestor público; e no terceiro, foi analisado o estudo de caso, especificamente, as recomendações e o seu nível de implementação e as competências gerenciais, associadas ao perfil profissional do gestor, aplicadas nas ações para a implementação destas recomendações.

## **1. ASPECTOS CONCEITUAIS E TÉCNICOS DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

O controle operacional tornou-se matéria constitucional em virtude do disposto no artigo 70 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

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. (Grifou-se).

Posteriormente, com a edição da Emenda Constitucional nº 19/1998, o princípio da *eficiência* foi introduzido explicitamente no texto constitucional, no *caput* do artigo 37, ao lado de outros princípios como legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade. Esse princípio trouxe uma nova visão sobre os atos de gestão dos recursos públicos. Se anteriormente à emenda os atos dos gestores eram avaliados somente quanto aos aspectos da legalidade e da legitimidade, posteriormente, seus atos passaram a serem avaliados também quanto à eficiência dos resultados de suas ações.

Assim, em virtude das modificações promovidas no texto constitucional, os tribunais de contas passaram a priorizar a realização de auditorias operacionais como instrumentos de controle da eficiência da Administração Pública.

Por conseguinte, diversas instituições de controle nacionais e internacionais e doutrinadores apresentaram conceitos sobre essa nova modalidade de auditoria.

Para o Tribunal de Contas da União (2010, p. 11), auditoria operacional é o:

Exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

O Tribunal de Contas do Estado da Bahia (2000, p. 18) descreve a auditoria operacional como o instrumento que:

Acompanha e avalia a ação governamental, compreendendo a implementação de programas, a execução de projetos e atividades, a gestão de sistemas e a administração de órgãos e entidades, tendo em vista a utilização econômica dos recursos públicos, a eficiente geração de bens e serviços, o cumprimento das metas programadas e o efetivo resultado das políticas governamentais.

Para o Instituto Rui Barbosa (2011, p. 12), auditoria operacional é o:

Exame de funções, subfunções, programas, ações (projetos, atividades, operações especiais), áreas, processos, ciclos operacionais, serviços e sistemas governamentais com o objetivo de se emitir comentários sobre o desempenho dos órgãos e das entidades da Administração Pública e o resultado das políticas, programas e projetos públicos, pautado em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além dos aspectos de legalidade.

Segundo a International Organization of Supreme Audit Institutions – Intosai – (2005, p.15), a auditoria operacional é “um exame independente da eficiência e da eficácia das atividades, dos programas e dos organismos da Administração Pública, prestando a devida atenção à economia, com o objetivo de realizar melhorias”.

O Government Accountability Office (GAO) dos Estados Unidos da América (2005, p. 45) descreve a auditoria operacional como sendo o:

Exame objetivo e sistemático da evidência para apresentar uma avaliação independente do desempenho e da gestão de um programa com base em critérios objetivos, assim como avaliações que proporcionem um enfoque prospectivo ou que sintetizem informações sobre as melhores práticas ou análises de temas transversais.

Boyton (2002, p. 938) define a auditoria operacional como:

Um processo sistemático de avaliação da eficácia, eficiência e economia de operações sob controle da administração de uma organização, e relato dos resultados da avaliação a pessoas adequadas, acompanhados de recomendações para aperfeiçoamento.

Para Araújo (2004, p. 34), auditoria operacional é o:

Exame objetivo e sistemático da gestão operativa de uma organização, programa, atividade ou função e está voltada para a identificação das oportunidades para se alcançar maior economia, eficiência e eficácia.

Sintetizando, as auditorias operacionais são o instrumento de avaliação da gestão pública sob os aspectos da operacionalidade com o objetivo de realizar um diagnóstico da gestão – quanto à sua eficácia, eficiência, economicidade e efetividade – e recomendar ao gestor a adoção de ações e/ou medidas necessárias para o aperfeiçoamento da política pública. Eficácia, eficiência, economicidade e efetividade são os critérios de auditoria mais utilizados para avaliar o desempenho dos atos dos gestores públicos.

Sobre o critério de eficácia, o Tribunal de Contas da União (2010, p. 12) define que “diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações”.



Em relação à eficiência, Barbosa (2010, p. 110, *apud* BLIACHERIENE, 2016, p. 167) define que é “a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo, com a manutenção dos padrões de qualidade”.

E, ainda, no tocante a economicidade, o mesmo autor descreve como sendo “a minimização dos custos, dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem o comprometimento dos padrões de qualidade” (BARBOSA, 2010, p. 110, *apud* BLIACHERIENE, 2016, p. 166).

Quanto à efetividade, o mesmo autor assinala que esse parâmetro mede o quanto “os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas, e não por outros fatores alheios a essas” (BARBOSA, 2010, p. 110, *apud* BLIACHERIENE, 2016, p. 173).

Reforçando a ideia de que as auditorias operacionais surgiram para ser instrumentos de controle da eficiência da Administração Pública, Araújo (2004, p. 40) descreve os principais objetivos dessas auditorias, que são: “apresentar sugestões para melhorar a gestão dos recursos e identificar aspectos de ineficiência, desperdícios, desvios, ações antieconômicas ou ineficazes e práticas abusivas”.

Portanto, a realização de auditorias operacionais pelos tribunais de contas tem por objetivo a avaliação do nível de operacionalização das unidades gestoras, a contribuição para otimização da dinâmica de atuação dessas unidades e a estimulação da qualidade organizacional (GIL, 2000).

Considerando a execução das auditorias operacionais, estas possuem atividades que percorrem três fases – planejamento, execução e relatório – Guerra (2002, p. 4) traz a seguinte descrição:

*Planejamento* é a fase onde são levantados os principais objetivos pretendidos pelo procedimento de auditoria, com estabelecimento de metas e preparação dos programas de trabalho. Tratando-se de fase preparatória, a equipe responsável reúne elementos que permitam o conhecimento do órgão ou entidade a ser auditada, quanto à sua legislação pertinente, às suas práticas administrativas, contábeis, financeiras e orçamentárias.

Na fase de *execução* a equipe busca alcançar evidências, informações e dados que lhe propicie fundamentação robustecida acerca da veracidade dos fatos ou atos a serem analisados, assim como proporcionar conclusões e recomendações na mesma trilha àqueles que tenham a atribuição de examinar os relatórios a serem produzidos.

A fase final do procedimento é a confecção do *relatório*, que tem por escopo apresentar conclusões e recomendações sobre o objeto da avaliação, almejando a fiel condensação ao que foi anteriormente planejado. (Grifou-se).

Ainda sobre a execução das auditorias operacionais, as atividades desenvolvidas nas três fases descritas anteriormente formam um processo sistemático contínuo que abrange as etapas de seleção, planejamento, execução, análise, emissão do relatório, comentários do gestor, apreciação do órgão de controle, divulgação e monitoramento (TCU, 2010).

Em síntese, o ciclo de atividades das auditorias operacionais inicia-se com a escolha do objeto da auditoria seguido do planejamento de sua execução onde serão definidos os objetivos, as questões da auditoria, as informações requeridas, as fontes de informação, as técnicas a serem utilizadas, as limitações, os procedimentos a serem desenvolvidos, os possíveis achados e os resultados esperados. Na execução realiza-se a coleta de dados e informações necessários ao desenvolvimento da auditoria. Em seguida, faz-se a análise desses dados e informações coletados que se tornarão subsídio para a emissão do relatório, utilizando-se das técnicas definidas no planejamento. A versão preliminar do relatório é encaminhada para os comentários do gestor e, posteriormente à análise desses comentários, o relatório final seguirá para a apreciação do órgão de controle externo. Fechando o ciclo, realiza-se o monitoramento para o acompanhamento das ações e/ou medidas adotadas pelo gestor, apresentadas através do plano de ação, para a implementação das recomendações propostas no relatório.

Retomando à primeira etapa, seleção do objeto da auditoria, esta deverá estar integrada com o plano estratégico e seguir os critérios de seleção, definidos pelo órgão de controle externo, que poderão ser: agregação de valor – capacidade de a auditoria agregar valor contribuindo para o aprimoramento da gestão pública; materialidade – consideração dos valores financeiros envolvidos na fiscalização do

objeto; relevância – consideração da importância do objeto fiscalizado; e vulnerabilidade – consideração da natureza do objeto fiscalizado (TCU, 2010).

Na sequência, a etapa de planejamento tem como principal papel de trabalho a matriz de planejamento que contém as questões da auditoria, as informações requeridas e a discriminação das fontes e dos procedimentos de coleta e análise dos dados e informações (TCU, 2010).

Sobre a matriz de planejamento, o Tribunal de Contas da União (2010, p. 32) diz que tem o propósito de “auxiliar a elaboração conceitual do trabalho e a orientação da equipe na fase de execução”. O mesmo Tribunal acrescenta que, a matriz “é uma ferramenta de auditoria que torna o planejamento mais sistemático e dirigido, facilitando a comunicação de decisões sobre metodologia e auxiliando a condução dos trabalhos de campo”.

Ainda na etapa de planejamento, deverão ser definidos os critérios da auditoria – eficácia, eficiência, economicidade e efetividade – em relação ao desempenho das atividades da instituição auditada (TCU, 2010).

Seguindo para a execução, nessa etapa elaborase a matriz de achados que apresenta a identificação dos achados da auditoria, as recomendações ao gestor da instituição auditada e os benefícios esperados (TCU, 2010). Para o Tribunal de Contas da União (2010, p. 35), achado é “a discrepância entre a situação existente e o critério”.

Sobre a matriz de achados, o mesmo Tribunal (2010, p. 40) define como sendo o “instrumento útil para subsidiar e nortear a elaboração do relatório de auditoria, porque permite reunir, de forma estruturada, os principais elementos que constituirão os capítulos centrais do relatório”.

Considerando que, da elaboração da matriz de achados, têm-se subsídios suficientes para a elaboração do relatório de auditoria, alcança-se a etapa de emissão do relatório que, antes da apreciação pelo tribunal de contas, é

encaminhado para comentários do gestor haja vista o foco da auditoria operacional estar no futuro das ações de gestão.

Prosseguindo-se para a etapa de monitoramento, o Tribunal de Contas da União (2010, p. 53) retrata a sua importância no encerramento do ciclo das auditorias operacionais:

Por meio dos monitoramentos, é possível avaliar a qualidade das auditorias e identificar oportunidades de aperfeiçoamento, de aprendizado e de quantificação de benefícios. Além de subsidiar o processo de seleção de novos objetos de auditoria, as informações apuradas nos monitoramentos são usadas para calcular o percentual de implementação de deliberações e a relação custo/benefício das auditorias, indicadores de efetividade da atuação das entidades de fiscalização superior.

E, ainda, o mesmo Tribunal (2010, p. 53) acrescenta que:

O monitoramento permite aos gestores e demais partes envolvidas acompanhar o desempenho do objeto auditado, pois atualiza o diagnóstico e oferece informações necessárias para verificar se as ações adotadas têm contribuído para o alcance dos resultados desejados. Além disso, o monitoramento ajuda a identificar as barreiras e dificuldades enfrentadas pelo gestor para solucionar os problemas apontados.

Ainda sobre o monitoramento, visto que a auditoria expõe a situação do objeto fiscalizado e propõe recomendações para a sua melhoria, compreende-se ser importante à sua realização com a finalidade de verificar a implementação das recomendações considerando as dificuldades que podem surgir para que a auditoria cumpra seus objetivos.

Assim, reforçando a concepção de que as auditorias operacionais, de um modo geral, objetivam subsidiar os gestores públicos de informações visando ao aperfeiçoamento da gestão pública e ao aumento da eficiência no setor público sem deixar de observar a eficácia, economicidade e efetividade na prestação dos serviços públicos, depreende-se que quando as recomendações advindas das auditorias são acolhidas e implementadas pelos gestores, os seus benefícios – como a aplicação adequada dos recursos públicos e a redução de práticas de gestão ineficientes, antieconômicas ou ineficazes – refletem no meio social.

## 2. COMPETÊNCIAS GERENCIAIS ASSOCIADAS AO PERFIL PROFISSIONAL DO GESTOR PÚBLICO

Primeiramente sabe-se que gestores públicos são os diretores ou presidentes de autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas. Assim, quando os tribunais de contas realizam auditorias operacionais nessas instituições sob sua jurisdição, os resultados da gestão é que estão sendo avaliados em termos de eficácia, eficiência, economicidade e efetividade.

Compreende-se, portanto, que os resultados das auditorias são mais importantes para os gestores públicos do que para os órgãos de controle externo, pois são os gestores que precisam apresentar resultados benéficos à Sociedade perante a fiscalização do controle externo e da própria Sociedade.

Sobre o papel do gestor público na Administração, Silva (2008, n.p.) descreve que o gestor “tem o papel de integrar sua equipe, exigindo eficiência e eficácia na prestação de serviços, agregando novos valores à administração pública em prol de serviços públicos de qualidade”.

E, ainda, o mesmo autor (2008, n.p.) acrescenta que “o papel do gestor público no processo decisório é de fundamental importância para a eficiência e eficácia dos serviços prestados”.

Quanto ao foco do gestor, Albarello (2006, p. 52) diz que a visão do gestor público “se concentra na qualidade da prestação de serviços, sendo que os objetivos e respectivos resultados devem estar relacionados aos interesses sociais”.

Ainda sobre o gestor público, o mesmo autor (2006, p. 53) salienta que o gestor:

Deve apresentar um *perfil* não apenas objetivo, mas também subjetivo - que se volte ao social, à cidadania, e deve abranger conhecimentos acerca do direito administrativo e representação diante de contatos políticos administrativos. Também é importante a visão global de gestão, para estabelecer estratégias, firmar parcerias com os demais setores, despertar a participação e estabelecer uma sistemática interação entre planos, metas padrões, orçamento anual e plano plurianual, contemplando projetos, programas e ações que gerem desenvolvimento socioeconômico e ambiental. (Grifou-se).

Em relação à gestão pública, o mesmo autor (2006, p. 53) revela que:

Nos anos 90, na tentativa de tornar a gestão pública mais *eficiente* e menos burocratizada, surge um novo paradigma em torno de uma nova administração pública, considerando a mudança do atual sistema burocrático para uma administração pública gerencial, e delinea um *novo perfil* ao gestor público. (Grifou-se).

Assim, considerando que a necessidade de o gestor público desenvolver um *novo perfil* decorreu da mudança de uma administração burocrática para gerencial, convém ressaltar a reforma administrativa do Estado orientada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE – (1995, p. 7) que trouxe a seguinte premissa:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e *eficiência*, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (Grifou-se).

Ainda sobre a reforma administrativa, esta não poderia ser concretizada sem o prévio reconhecimento da evolução da Administração Pública, ao longo dos anos, através de três modelos: patrimonialista, burocrático e gerencial. (PLANO DIRETOR, 1995, p. 15).

Em relação ao modelo gerencial, consoante o Plano Diretor (1995, p. 16):

A *eficiência* da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da *eficiência* e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (Grifou-se).

E, ainda, o mesmo Plano (1995, p. 18) ressalta que “a reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas”.

Complementando a ideia de um *novo perfil* do gestor público, Albarello (2006, p. 54) descreve que:

Embora a visão do gestor público aponte para outra direção, a essência da ciência administrativa se *compara ao gestor da iniciativa*

*privada*. Sob este pressuposto deve ser analisada a gestão privada e a pública: Planejamento: determinar antecipadamente os objetivos a ser atingidos e definir a forma de alcançá-los; Direção: condução das atividades rumo ao planejado; Controle: assegurar que os resultados se ajustem ao planejado; Avaliação: verificar os benefícios dos resultados obtidos e as falhas, para servirem de base para futuras ações. (Grifou-se).

Convém destacar que um dos marcos histórico para a mudança da Administração foi a introdução do princípio da *eficiência* nos serviços públicos. Sobre esse princípio, Barros (2009, p. 6-7) escreve que:

Espera-se que o gestor tenha direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

Ante ao exposto, percebe-se que a mudança da administração pública burocrática para a gerencial sinalizou a necessidade de os gestores públicos desenvolverem competências gerenciais provenientes do setor privado para o desempenho eficiente da gestão pública.

Sobre as competências gerenciais, a partir de pesquisa literária em diversos autores, depreende-se que podem ser elencadas, de forma exemplificativa – planejamento, visão estratégica, visão crítica, criatividade, inovação, gestão de conflitos, solução de problemas, facilidade para mudanças, comunicação, tomada de decisão, negociação, trabalho em equipe, gestão de pessoas, cooperação, motivação, desenvolvimento de novas tecnologias, comprometimento, liderança, responsabilidade, ética e sustentabilidade.

Em relação ao conceito de competência, Becker (2001, p.183) define que “refere-se às características de um indivíduo, em termos de conhecimento, habilidades, capacidades e personalidade, que afetam diretamente o respectivo desempenho no trabalho”.

Tendo em vista o conceito de competência, entende-se que embora existam características relacionadas à personalidade do gestor como, de forma exemplificativa – simplicidade, humildade, integridade, honestidade, coragem, proatividade e empatia social – há características relacionadas ao conhecimento e

às habilidades e às capacidades que poderão ser desenvolvidas com o objetivo de aprimoramento do seu perfil profissional.

Com o propósito de enfatizar a ação do gestor e, considerando que as boas práticas da Administração Pública são provenientes de sua ação, compreende-se que o perfil profissional do gestor, associado às competências gerenciais e voltado à eficiência e à busca por resultados, resulta em ações mais eficientes para a melhoria da gestão pública.

Sobre as boas práticas *versus* a ação do gestor, Britto (2014, p. 54) afirma que:

Algumas ações são imprescindíveis para alcançar uma *boa gestão* administrativa (ou pelo menos aproximar-se dela), como: (a) fortalecer a noção de controle; (b) fomentar a cultura da responsabilização sobre a escolha administrativa, que deve pautar-se na eficiência, eficácia, economicidade, efetividade e equidade; (c) disseminar os anseios por transparência na implementação de programa de governo. (Grifou-se).

Ainda no tocante à ação do gestor público, importante destacar o *plano de ação*, documento que formaliza as ações propostas pelo gestor para implementar as recomendações consignadas no relatório da auditoria com o objetivo de solucionar as deficiências apontadas (TCU, 2010).

Tendo em vista que o Plano orienta o monitoramento da auditoria, entende-se que de sua análise poderão ser identificadas as principais competências gerenciais, associadas ao perfil profissional do gestor, aplicadas nas ações para a implementação das recomendações.

Assim, ante ao exposto, entende-se que o gestor público, além de desenvolver um perfil profissional associado às competências gerenciais e direcionado ao exercício de uma gestão eficiente, deverá também valorizar os resultados das auditorias operacionais e utilizá-los a favor da Administração convertendo as deficiências encontradas em futuras boas práticas.



### **3. ESTUDO DE CASO: A AUDITORIA OPERACIONAL, E SEUS RESPECTIVOS MONITORAMENTOS, REALIZADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS NA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE GOIÁS**

O objetivo do presente tópico é descrever as informações contidas nos relatórios de auditoria e monitoramento selecionados para estudo de caso – apresentando o objeto e o escopo da auditoria, os achados, as recomendações e seu nível de implementação e a identificação das competências gerenciais, associadas ao perfil profissional do gestor, aplicadas nas ações para a implementação das recomendações.

Sobre o objeto, em 2011 o Tribunal realizou auditoria operacional em dois programas de Governo, inscritos no Plano Plurianual 2008-2011 sob os códigos 4009 (coordenação e apoio às ações de policiamento repressivo) e 1878 (policiamento repressivo e investigativo), executados pela Polícia Civil do Estado de Goiás com o objetivo de promover a melhoria e a efetividade dos serviços prestados à população, com a consecução das estratégias de atuação determinadas, visando ao alcance das metas e objetivos institucionais propostos.

Quanto ao escopo, a auditoria buscou avaliar se os investimentos alocados para o atendimento de apoio administrativo e logístico da Polícia Civil do Estado de Goiás propiciavam a execução eficiente e eficaz de suas ações e atividades.

Em relação aos achados da auditoria, identificou-se: ausência de investimento nas atividades policiais, ausência de autonomia financeira nas unidades policiais, déficit de policiais civis para realização das atividades-fim da instituição, insuficiência de recursos materiais, inadequação da estrutura física das delegacias de polícia, ausência de planejamento estratégico, deficiência no plano de ação da instituição, ausência de plano operacional, ausência de mecanismos de controle do plano de ação, falta de sistematização dos trabalhos nas delegacias, ausência de sistema de monitoramento e avaliação das ações da instituição e inexistência de análise criminal dos dados estatísticos disponíveis.

Diante dos achados identificados, o Tribunal propôs 09 (nove) recomendações: 01. Estabelecer prioridades sistemáticas na alocação de recursos, garantindo o suprimento das necessidades emergenciais das delegacias de polícia; 02. Avaliar a demanda das unidades policiais e providenciar alocação de recursos para suprir as deficiências referentes a equipamentos diversos no desempenho das atividades-fim; 03. Reavaliar a política de gestão de pessoas, objetivando reduzir a rotatividade de pessoal e garantir o cumprimento legal; 04. Providenciar, por meio da adequada gestão financeira, a reforma de delegacias em estado precário com a consequente eliminação das carceragens, onde houver; 05. Elaborar planejamento estratégico e desenvolver análise criminal; 06. Elaborar um plano de ação detalhado; 07. Sistematizar as atividades cotidianas desempenhadas pelos policiais civis; 08. Formular índices de gestão que proporcionem a mensuração do desempenho das atividades administrativas e operacionais; 09. Capacitar servidores para realização de análise criminal.

Após deliberação do Tribunal, em 2013 foi realizado o primeiro monitoramento com o objetivo de acompanhar a implementação das recomendações propostas no relatório de auditoria. Relativamente ao nível de implementação, identificou-se que 89% (oitenta e nove por cento) das recomendações estavam em fase de implementação – de 09 (nove) recomendações, 08 (oito) estavam em fase de implementação e 01 (uma) estava totalmente implementada.

Em 2015, o Tribunal realizou o segundo monitoramento com a finalidade de verificar a implementação total das recomendações que se encontravam à época do primeiro monitoramento em desenvolvimento. Apurou-se que de 08 (oito) recomendações, 04 (quatro) continuavam em fase de implementação, 01 (uma) estava parcialmente implementada e 03 (três) estavam totalmente implementadas.

Considerando que mais de 50% (cinquenta por cento) das recomendações foram implementadas, o Tribunal deliberou pelo encerramento do ciclo da auditoria com a constatação de que houve evolução no nível de implementação do primeiro para o segundo monitoramento.

Para identificar as competências gerenciais é preciso recordar o entendimento de que, da análise do plano de ação, poderão ser identificadas as principais competências gerenciais associadas ao seu perfil profissional aplicadas nas ações para a implementação das recomendações.

Sobre a análise do Plano, segue quadro contendo uma síntese das ações do gestor para a implementação de cada recomendação do Tribunal. Posteriormente, tais ações serão detalhadas para uma melhor compreensão.

Quadro 1 – Ações do gestor para cada recomendação.

Recomendações	Ações do gestor
01. Estabelecer prioridades sistemáticas na alocação de recursos, garantindo o suprimento das necessidades emergenciais das delegacias de polícia.	a) Elaboração de relatório das operações policiais realizadas no Estado; b) Elaboração do plano de ação de investimento e custeio; c) Elaboração do plano de ação integrada de combate ao crime em regiões definidas para atuação da Polícia Civil; d) Contratação de serviço especializado de consultoria.
02. Avaliar a demanda das unidades policiais e providenciar alocação de recursos para suprir as deficiências referentes a equipamentos diversos no desempenho das atividades-fim.	a) Criação de um fundo especial de reaparelhamento e modernização da Polícia Civil; b) Cessão de área específica da Polícia Civil à iniciativa privada; c) Assinatura de convênios com a União e outros entes públicos; d) Criação de planos estratégicos, diretrizes e metas; e) Contratação de serviço especializado de consultoria.
03. Reavaliar a política de gestão de pessoas, objetivando reduzir a rotatividade de pessoal e garantir o cumprimento legal.	a) Realização de concurso público; b) Realocação de servidores de outras áreas para suprir a carga de trabalho das unidades policiais.
04. Providenciar, por meio da adequada gestão financeira, a reforma de delegacias em estado precário com a consequente eliminação das carceragens, onde houver.	a) Aprovação de recursos financeiros para reforma das unidades policiais; b) Contratação de empresas para execução das obras; c) Levantamento das delegacias a serem contempladas com recursos do programa de governo; d) Eliminação das carceragens nas delegacias onde essas se tornaram desnecessárias.
05. Elaborar planejamento estratégico e desenvolver análise criminal.	a) Criação do Núcleo de Planejamento Estratégico; b) Criação do Núcleo de Análise Criminal.
06. Elaborar um plano de ação detalhado.	a) Criação da Gerência de Planejamento Operacional; b) Elaboração do procedimento operacional padrão; c) Elaboração do relatório operacional padrão.
07. Sistematizar as atividades cotidianas desempenhadas pelos policiais civis.	a) Criação e implantação do Sistema Integrado de Segurança Pública. b) Criação do Escritório de Processos; c) Aquisição de sistemas de controle estaduais. d) Integração com o sistema informatizado do Judiciário.
08. Formular índices de gestão que proporcionem a mensuração do desempenho das atividades	a) Definição de indicadores para o processo finalístico e demais processos da Instituição; b) Integração com a Secretaria de Segurança Pública e

administrativas e operacionais.	Administração Penitenciária para implantação do Programa Goiás Cidadão Seguro.
09. Capacitar servidores para realização de análise criminal.	a) Realização de cursos de formação e reciclagem sobre análise criminal; b) Criação de núcleos de estatística e análise criminal.

Fonte: Própria autora.

Considerando que a Polícia Civil não detém orçamento próprio, sendo a unidade orçamentária a Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária, importante se faz a definição de metas para a alocação dos recursos financeiros disponibilizados pela Secretaria de acordo com as necessidades e valores repassados, garantindo o suprimento das necessidades emergenciais da Instituição.

Nesse sentido, como a auditoria apontou a ausência de investimentos nas atividades policiais em razão da insuficiência e do mau aproveitamento dos recursos financeiros disponibilizados à Instituição, o gestor se pautou na identificação dos pontos de melhoria no gerenciamento dos recursos humanos, financeiros, tecnológicos e operacionais, a fim de efetuar os ajustes e adequações necessários para o atendimento das necessidades gerenciais e das demandas externas no âmbito de atuação da Instituição. Para tanto, coordenou ações no sentido de mapear processos, elaborar fluxograma das ações e dos procedimentos operacionais e criar indicadores de desempenho.

Ainda com o foco na melhoria da gestão dos diversos recursos da Instituição, o gestor observou a necessidade de elaboração do relatório das operações policiais realizadas no Estado de Goiás tendo por objetivo informar o quantitativo de delegados, escrivães, agentes, horas extras gastas, diárias e custo total das operações.

Em virtude de a Instituição realizar operações em todo o Estado de Goiás buscando reduzir os índices criminais, o gestor apontou também a necessidade de elaboração do plano de ação de investimento e custeio – o qual direciona os recursos para o funcionamento e a manutenção da Instituição – e elaboração do plano de ação integrada de combate ao crime em regiões definidas para atuação da Instituição, no qual consta a contextualização para sua execução, estudo prévio,

finalidade, objetivo e prazo de missão, os meios materiais e humanos e as medidas administrativas necessárias e também os responsáveis por sua difusão.

Reforçando a importância da criação de metas para a exata aplicação dos recursos financeiros disponibilizados à Instituição, necessária se fez a contratação de serviço especializado de consultoria para auxiliar no desenvolvimento de metas e prioridades na alocação e adequada aplicação dos recursos financeiros da Instituição objetivando atender às demandas das unidades policiais.

Com o propósito de fortalecer a ideia de uma correta aplicação dos recursos financeiros repassados à Instituição e pelo fato de a auditoria ter evidenciado dificuldades enfrentadas pelas unidades de polícia relativamente às despesas com suprimento de materiais de consumo, manutenção de equipamentos diversos e outras despesas emergenciais, o Tribunal recomendou que o gestor avaliasse a demanda das unidades policiais e providenciasse recursos suficientes para suprir deficiências de equipamentos diversos, onde houvesse, no desempenho das atividades-fim da Instituição.

Tendo em vista o diagnóstico da auditoria, o gestor constatou a necessidade de criação do fundo especial de reaparelhamento e modernização da Polícia Civil cujos recursos seriam destinados para suprir as necessidades da própria Instituição e suas unidades, assegurando a continuidade da execução das atividades próprias da Instituição ainda que com o repasse insuficiente de recursos financeiros para cobrir tais despesas.

O gestor também se preocupou em reduzir e melhorar o controle das despesas da Instituição e suas unidades a fim de evitar desperdícios e alocação indevida de recursos.

Ademais, para não prejudicar o desenvolvimento das atividades-fim da Instituição, outras ações foram adotadas pelo gestor como: cessão de área da Instituição para a iniciativa privada e assinatura de convênios (que englobam reformas, construção, aparelhamento e suprimentos para as delegacias de polícia) com a União e outros entes públicos a fim de buscar novas fontes de recursos; e

utilização de serviços especializados de consultoria visando ao aperfeiçoamento da gestão, estabelecimento de metas e adequada alocação e aplicação dos recursos financeiros repassados à Instituição.

Em decorrência do quantitativo insuficiente de servidores no quadro de pessoal, impactando diretamente nas atividades necessárias à formalização dos procedimentos investigativos e operacionais da Instituição, o Tribunal recomendou ao gestor que reavaliasse a política de gestão de pessoas, garantindo assim o cumprimento da Lei Orgânica da Polícia Civil.

Conquanto a Lei determine um quantitativo ideal de servidores para suprir as reais necessidades da Instituição, a auditoria identificou um número bem menor. Assim, de pronto atendimento, o gestor observou a necessidade de realocar servidores de outras áreas para suprir a carga de trabalho das unidades da Instituição, garantindo a continuidade de suas atividades.

Além disso, autorizou a realização de concurso público para provimento de cargos de delegados, escrivães e agentes policiais, objetivando o cumprimento da lei orgânica. Embora o concurso não tenha preenchido todas as vagas devido à alta rotatividade de pessoal em funções essenciais ocasionada, principalmente, pela evasão de servidores por meio da ocorrência de exonerações, demissões, aposentadorias ou morte, o gestor tem empreendido esforços para a realização de um novo concurso, estando o tema em discussão com outras instâncias de Governo a fim de viabilizar e agilizar o processo do concurso.

Atentando-se para a necessidade de a Instituição providenciar a adequada alocação dos recursos financeiros objetivando dar condições, em termos de local de trabalho, aos seus servidores no desempenho de suas atividades e considerando que a auditoria apontou problemas relativos à inadequação da estrutura física e das instalações das delegacias que comprometiam as atividades e procedimentos policiais, o gestor reconheceu a urgência em obter aprovação de recursos financeiros para reforma das unidades policiais e contratação de empresas para execução das obras.

Inicialmente, autorizou a criação de um projeto de reformas continuadas no âmbito da Instituição, a partir da análise das condições de todas as delegacias, com prioridade para as situações emergenciais detectadas.

Posteriormente, com a implantação do programa dinheiro direto no quartéis e delegacias, instituído no âmbito da Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária, o gestor identificou a necessidade de realizar um levantamento das delegacias a serem contempladas com recursos do Programa que tem por objetivo a assistência financeira às unidades policiais ligadas à Secretaria (caso da Polícia Civil) para reformas, construção e ampliação.

Outra situação precária constatada pela auditoria foi a existência de carceragens em algumas delegacias que não comportam estruturas adequadas para abrigar, guardar e vigiar presos, nem possuem agentes prisionais ou carcerários com aptidão para tais funções.

Nesse caso, o gestor providenciou a eliminação de todas as carceragens, exceto àquelas nas delegacias onde são necessárias pelas especificidades de suas atribuições – como flagrante e custódia de presos provisórios durante a instrução policial.

Ressaltando a importância do planejamento estratégico, compreende-se que o Plano nas instituições públicas permite ao gestor ter uma direção bem clara e definida de todos os processos que envolvem a instituição para que se cumpra a real finalidade a que ela se destina.

Haja vista a auditoria ter evidenciado a ausência de um plano estratégico na Polícia Civil, a Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária previamente ao monitoramento, elaborou o seu planejamento estratégico – com os indicativos dos recursos, processos, valores, missão, visão, fatores críticos de sucesso, políticas institucionais, cenários prospectivos, mapa estratégico, objetivos e estratégias – de forma integrada com todas as unidades que a compõe, no caso a Polícia Civil.

Posteriormente a isso, o gestor observou a necessidade de criação do núcleo de planejamento estratégico – área responsável pela elaboração e execução do seu próprio planejamento estratégico com os indicativos dos recursos, processos, valores, missão, visão, fatores críticos de sucesso, políticas institucionais, cenários prospectivos, mapa estratégico, objetivos e estratégias.

Sobre a análise criminal, entende-se ser relevante a sua utilização na gestão da segurança pública como importante ferramenta na construção da imagem e defesa institucional, possibilitando aos gestores, através de informações sobre questões sociais e geográficas associadas às técnicas de análises estatísticas, dar conhecimento sobre a situação da segurança pública à Sociedade e aos demais órgãos públicos interessados.

Compreende-se também que a análise criminal possibilita o monitoramento de resultados operacionais das instituições policiais, adequação às metas estratégicas e acompanhamento das diferentes modalidades de ações criminosas, permitindo identificar e mapear os padrões e tendências da criminalidade, sendo importante para determinar o uso operacional dos recursos, ajudar no processo investigativo e orientar a alocação de pessoal e equipamento, fornecendo estrutura para uma abordagem dinâmica na redução da criminalidade.

Considerando, portanto, o entendimento de que a análise criminal é um procedimento relevante no âmbito da Polícia Civil, por repercutir tanto no desenvolvimento do planejamento estratégico quanto no operacional das atividades desenvolvidas pela Instituição, o Tribunal recomendou ao gestor que desenvolvesse tal procedimento dentro da Instituição, assim como já existe no âmbito da Polícia Judiciária, e capacitasse servidores para a sua realização.

Em face dessa recomendação do Tribunal, o gestor verificou a necessidade de criação dos núcleos de estatística e análise criminal – responsáveis pela consolidação de estatísticas de segurança pública e produção de conhecimento em análise criminal, fundamentais para a melhoria dos indicadores criminais. Os núcleos permitem que a coleta e a manutenção dos dados estatísticos e das análises criminais sejam permanentemente atualizadas e disponibilizadas em meio eletrônico



para subsidiar as ações e atividades da Instituição. Um compromisso, portanto, que a Instituição assume em desenvolver técnicas, pesquisas e metodologias no campo da análise criminal a fim de proporcionar avanços na implementação de políticas de combate e prevenção da criminalidade.

Ademais, em relação à capacitação dos servidores em análise criminal, o gestor observou a necessidade de inclusão da disciplina acerca do procedimento nos cursos ministrados pela Instituição tanto para formação quanto reciclagem e aperfeiçoamento com o objetivo de manter em seu quadro de servidores pessoal qualificado e com formação acadêmica para desempenhar atividades específicas de análise criminal.

Tendo em vista a importância de se desenvolver um plano de ação detalhado nas instituições públicas, entende-se que o Plano permite ao gestor conhecer e coordenar todas as ações a serem executadas em um determinado processo, com prazos e responsáveis definidos, objetivando solucionar um problema detectado.

Embora a auditoria houvesse detectado a existência de um plano de ação na Instituição, o Plano determinava apenas de maneira geral e sintética as atividades desenvolvidas pelas delegacias regionais e distritais. E, ainda, apresentava deficiência no que se refere à ausência do plano operacional – que propiciasse monitorar o cumprimento dos dispositivos legais e avaliar o resultado das ações realizadas – e à falta de mecanismos de controle próprios e de sistematização dos trabalhos realizados nas delegacias.

A auditoria também evidenciou a existência de planos setoriais na Instituição, no qual constavam apenas dados relativos a pessoal como quantitativo, horas extras e custos. Entretanto, nos Planos não havia nenhuma informação acerca das operações já planejadas em termos de análises e justificativas sobre o que deve ser feito, se é exequível, as viabilidades e os procedimentos. Logo o Tribunal recomendou ao gestor que elaborasse um plano de ação detalhado.

Em decorrência disso, o gestor verificou a necessidade de criação da Gerência de Planejamento Operacional – área responsável pelo planejamento

operacional das atividades-fim da Instituição e pela elaboração periódica do cronograma de operações para todas as delegacias atentando para as regiões onde há maior incidência de crimes. Futuramente, o cronograma será incluído numa plataforma de sistemas *online*, em fase de implantação, que conterá todo o planejamento operacional das atividades-fim da Instituição.

Ademais, o gestor apontou a necessidade de elaboração do procedimento operacional padrão com o intuito de uniformizar os procedimentos operacionais da Instituição. O Procedimento será preenchido pelo delegado antes da operação, contendo os seguintes itens: unidade de origem, nome da operação, delegacia, motivos, quantidade de criminosos envolvidos, logística, equipe responsável pela operação, resultados, observações gerais e análise geral. Posteriormente à operação, o delegado emitirá o relatório operacional padrão que conterá as seguintes informações: unidade de origem, nome da operação, delegacia, medidas cautelares, quantidade de criminosos envolvidos, logística, equipe responsável pela operação, resultados, observações e análise geral.

Assim, perante a recomendação do Tribunal, foram definidas três etapas para o planejamento operacional das atividades-fim da Instituição visando diminuir os índices criminais. A primeira formada pelos registros de operações que ocorrerão em curto prazo, onde cada delegacia deverá anotar nos sistemas todos os componentes necessários para que a operação ocorra – tais como, quantitativo de policiais, recursos necessários, local da operação, dentre outros – e registrar o resultado da operação. Na segunda etapa, a verificação dos índices junto ao Núcleo de Análise Criminal da Instituição é realizada para identificação de quais crimes ocorrem com maior frequência, em quais localidades, por exemplo. Posteriormente, as informações obtidas subsidiarão o estabelecimento da terceira etapa, possibilitando a previsão das operações a serem realizadas em longo prazo, em qual localidade, recursos (materiais, financeiros, humanos) necessários, dentre outros.

Pelo entendimento de que a falta de normatização e inclusão nos planos tático e operacional das instituições públicas de procedimentos padrões a serem cumpridos pelos servidores prejudica a integração e articulação das atividades desenvolvidas podendo comprometer a definição de metas, os critérios de avaliação

e o próprio monitoramento dessas atividades pelos gestores públicos, o Tribunal recomendou ao gestor que sistematizasse as atividades cotidianas desempenhadas pelos policiais.

Inicialmente, o gestor observou a necessidade de criação e estruturação do Escritório de Processos responsável em dar continuidade ao aprimoramento das atividades desempenhadas dentro da Instituição com a modernização e implementação do Sistema de Cadastro Administrativo dos Servidores que possibilitaria o controle do efetivo policial, de armas, de munições e da frota de veículos da Instituição. Outros sistemas desenvolvidos na área da administração pública estadual, como os de controle de materiais de expediente e permanente também serão utilizados para a modernização, controle e gestão de processos, pessoas e equipamentos no âmbito da Instituição.

Dando continuidade à sistematização das atividades policiais, o gestor apontou a necessidade de desenvolvimento de uma plataforma denominada Sistema Integrado de Segurança Pública – base para a implementação de todos os procedimentos policiais através de sistemas de informática. Dentre esses sistemas, destacam-se o de mapeamento das operações integradas (orientado por metas e operações definidas, que trabalha com base na análise de risco para emissão de relatórios contendo os índices dos crimes cometidos que resultam na elaboração dos planos de ação e seus gerenciamentos) e o registro de atendimento integrado (possibilita a integração dos procedimentos das diversas corporações, o controle e localização de viaturas no atendimento das ocorrências e permite ao cidadão emitir cópia de boletim de ocorrência *online*).

Necessária também se fez a integração com o sistema informatizado do Judiciário. Sendo assim, o termo circunstanciado de ocorrência, que se refere a uma infração menor que não demanda procedimentos de inquérito, será enviado eletronicamente para o processo judicial digital.

Com relação à mensuração de desempenho, pela percepção de que a criação e implantação de índices de gestão nas instituições públicas representa uma autoavaliação da própria gestão em relação às atividades, ações e decisões

voltadas para o seu aperfeiçoamento, a auditoria teve a finalidade de avaliar de que forma os indicadores de resultados da Instituição eram apresentados e os índices de desempenho das atividades policiais eram mensurados.

Assim, a auditoria evidenciou que os mecanismos utilizados pela Instituição não possibilitavam a mensuração da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços prestados à Sociedade. Uma vez que verificou a inviabilidade de uma adequada avaliação do desempenho policial através de indicadores por ela utilizados, pois não propiciavam avaliar a utilização dos recursos nas atividades desenvolvidas, nem se as ações empreendidas permitiam alcançar os resultados previstos e tampouco mensurar o impacto das ações policiais, o Tribunal recomendou ao gestor que formulasse índices de gestão para medir o desempenho das atividades administrativas e operacionais da Instituição.

A princípio, o gestor apresentou 19 (dezenove) indicadores criados para o processo finalístico da Instituição relacionados a dados essenciais para mensurar os índices de apuração das infrações penais – como, por exemplo, o tempo médio de apuração penal e tempo médio de instauração de inquérito – desenvolvidos para uma maior agilidade e transparência na investigação policial.

Quanto aos demais processos da Instituição, estão em fase de desenvolvimento, indicadores como o tempo médio de processos correccionais (mede o tempo médio de tramitação dos processos administrativos disciplinares instaurados), tramitação de documentos internos (mede o tempo entre o protocolo e o despacho final) e quantitativo de servidores por grupo de habitantes (comparar o efetivo policial provido relacionando com as taxas criminais).

Dando continuidade às ações para mensurar o desempenho das atividades administrativas e operacionais da Instituição, o gestor observou a necessidade de inclusão de todas as atividades policiais no Sistema Integrado de Segurança Pública – plataforma para a implementação de todos os procedimentos policiais através de sistemas de informática, possibilitando assim a geração automática de relatórios administrativos contendo os índices delineados.

Ainda sobre a mensuração do desempenho, convém ressaltar o Programa Goiás Cidadão Seguro, instituído no âmbito da Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária, que surgiu com o objetivo de integrar as instituições vinculadas à Secretaria e estabelecer que, em função do desempenho, os servidores seriam recompensados pela obtenção da redução de crimes de alta prioridade e apresentação de produtividade no exercício de suas atividades, a título de estímulo com base no princípio da *eficiência* tendo por meta a redução da criminalidade.

Lembrando que, a Polícia Civil é instituição vinculada à Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária, o Programa veio agregar a avaliação de desempenho das atividades administrativas e operacionais desenvolvida pelo gestor no âmbito da Instituição.

Ante ao exposto, da análise detalhada do plano de ação, depreende-se que as ações do gestor se encontram no contexto das estratégias e diretrizes definidas para o aperfeiçoamento da gestão da Instituição, objetivando elevar a eficiência dos serviços por ela prestados com foco na melhoria dos processos e resultados.

Ainda no que se refere à análise do Plano e, considerando as competências elencadas no tópico anterior, depreendem-se as seguintes competências gerenciais, associadas ao perfil profissional do gestor, aplicadas nas ações para a implementação das recomendações – planejamento, visão estratégica, negociação, cooperação, solução de problemas, gestão de pessoas, responsabilidade, tomada de decisão, comprometimento e desenvolvimento de novas tecnologias.

Complementarmente, infere-se que as ações do gestor apontaram competências gerenciais associadas ao seu perfil profissional para, por exemplo: planejar, quando da criação dos núcleos de planejamento estratégico e análise criminal, o primeiro para elaborar o plano estratégico da Instituição e o segundo para disseminar a cultura do procedimento de análise criminal dentro da Instituição; solucionar problemas, quando da realização de concurso público para prover a Instituição de pessoal qualificado para a prestação dos serviços; desenvolver novas tecnologias, quando da criação e implantação do sistema integrado de segurança

pública para sistematizar as atividades da Instituição; negociar, quando da solicitação de recursos financeiros para reforma das unidades policiais; e ter visão estratégica, quando do desenvolvimento de índices de gestão no âmbito da Instituição.

Convém destacar que as competências gerenciais acima citadas foram deduzidas a partir da análise do plano de ação, logo poderão existir outras não mencionadas.

Deve-se considerar também que o mesmo gestor esteve à frente da Instituição no período entre a realização da auditoria operacional e os monitoramentos dela decorrentes e, ainda, que não foram observadas externalidades capazes de afetar as ações do gestor.

## **CONCLUSÃO**

Reforçando o entendimento de que, no cenário atual das auditorias operacionais nos tribunais de contas, o monitoramento das recomendações delas decorrentes remete aos aspectos técnico-gerenciais que envolvem a ação e estratégia do gestor no contexto das mudanças necessárias, observou-se a importância em avaliar, a partir de estudo de caso, a influência do perfil profissional do gestor público, associado às competências gerenciais, para a implementação das recomendações decorrentes de auditorias operacionais.

O presente trabalho reforça a concepção de que o gestor público, além de desenvolver um perfil profissional associado às competências gerenciais e direcionado ao exercício de uma gestão eficiente, deverá também valorizar os resultados das auditorias operacionais e utilizá-los a favor da Administração, convertendo as deficiências encontradas em futuras boas práticas.

Os resultados alcançados pela auditoria operacional analisada no estudo de caso sinalizam que, embora existam outros fatores que afetam a gestão governamental – a exemplo das insuficiências orçamentárias –, o perfil profissional

do gestor público, associado às competências gerenciais, influencia na implementação das recomendações decorrentes de auditorias operacionais.

Sobre outros fatores que influenciam na implementação das recomendações, relativamente independentes do perfil profissional do gestor, entende-se destacar, de forma exemplificativa, a força política da instituição auditada, a importância que o governo dá à respectiva área de atuação do ente auditado, a relevância do objeto auditado e o repasse de recursos de ordem orçamentária e legal. Todavia, o trabalho delimitou-se no perfil profissional do gestor público associado às competências gerenciais e na possibilidade de o perfil influenciar na implementação das recomendações decorrentes de auditorias operacionais.

Com referência ao perfil profissional do gestor público e considerando que a ação do gestor reflete o seu perfil, convém apresentar o disposto por Ribeiro Filho *et al.* (2010, p. 199):

Espera-se que o gestor tenha o maior interesse em compreender o que deve ser feito para implementar as recomendações e aperfeiçoar de modo geral sua gestão no programa. Mas nem sempre isso ocorre, quer porque o gestor não é comprometido, quer porque outras forças impedem que ele realize as ações de implementação ou, ainda, porque não adquiriu as competências ou outros recursos necessários para realizá-la.

O trecho da citação “o gestor não é comprometido” denota que seria inócuo haver condições externas favoráveis à implementação das recomendações, se o gestor se mantivesse inerte e descomprometido com a busca por resultados eficientes na gestão.

Considerando ainda o trecho “não adquiriu as competências ou outros recursos necessários para realizá-la”, convém reforçar o entendimento de que o gestor deve possuir ou desenvolver as competências gerenciais necessárias para a formação de um perfil profissional direcionado ao desempenho eficiente da gestão.

A assertiva “outras forças impedem que ele realize as ações de implementação” informa que, de modo geral, a ação do gestor depende de condições externas que podem ser favoráveis ou não à implementação das recomendações. Não obstante a isso, o perfil profissional do gestor público

direcionado à eficiência e à busca por resultados é elemento necessário à implementação das recomendações, pois este resulta em uma ação diligente e comprometida com a otimização da gestão.

A propósito das condições externas desfavoráveis, convém apontar, de forma exemplificativa, mudanças de rumo de políticas públicas, pressões de agentes políticos, contingenciamento de despesas e mudanças de governo. Especificamente, esta última pode tornar mais evidente a prática da descontinuidade administrativa na gestão pública que se apresenta sob diversas formas. Veja-se o que diz Almeida (2009, p. 6-7) sobre alguns desses fatores de influência:

1. *Mudança nos quadros dos agentes públicos*: seja no corpo permanente, formado por servidores efetivos, ou no corpo não-permanente, formado por servidores de livre nomeação e exoneração; 2. *Descompasso nos projetos*: priorização de projetos de curto prazo onde os gestores políticos privilegiam aqueles que possam concluir em seu mandato, duplicação de projetos, projetos importantes encerrados ou que deixam de ter prioridade, atividades congeladas ou cujos técnicos são dispensados, levando à extinção do programa; 3. *Conflitos de objetivos*: gera pouco empenho em relação aos procedimentos que vão contra os interesses da nova gestão; 4. *Administração amadora*: indivíduos com pouco conhecimento da história e da cultura da instituição e, muitas vezes, sem o preparo necessário, nomeado por critérios políticos em detrimento da capacidade técnica. (Grifou-se).

Destacando o trecho da citação “corpo não-permanente, formado por servidores de livre nomeação e exoneração”, convém mencionar a correlação negativa entre a instabilidade e o período efêmero dos gestores públicos – um gestor que sabe, de antemão, que permanecerá no cargo por um período razoável tem um fator de estímulo maior para dedicar-se a uma boa gestão, em sentido contrário, um gestor que sabe do caráter provisório de sua gestão – tende a não se comprometer muito com os resultados mais efetivos e duradouros de sua gestão. No que diz respeito a isso, entende-se sugerir a necessidade de o governo envidar esforços para evitar o elevado rodízio nos cargos de gestão e, por conseguinte, os prejuízos decorrentes da descontinuidade administrativa.

Outra medida proposta para evitar a descontinuidade administrativa, parece-nos ser a valorização dos gestores públicos que possuem perfil profissional voltado



à eficiência no desempenho de sua gestão e, desse modo, agem de forma comprometida com a continuidade administrativa das ações e/ou projetos no âmbito da instituição pública, independente de sua permanência frente à instituição.

Com o propósito de dar destaque à ação do gestor público como reflexo de seu perfil profissional, convém recordar Britto (2014, p. 54) e seu entendimento de que:

Algumas ações são imprescindíveis para alcançar uma *boa gestão* administrativa (ou pelo menos aproximar-se dela), como: (a) fortalecer a noção de controle; (b) fomentar a cultura da responsabilização sobre a escolha administrativa, que deve pautar-se na eficiência, eficácia, economicidade, efetividade e equidade; (c) disseminar os anseios por transparência na implementação de programa de governo. (Grifou-se).

A afirmação de que “algumas ações são imprescindíveis para alcançar uma boa gestão administrativa” denota que as ações voltadas à eficiência e à busca por resultados convergem para as boas práticas na gestão pública.

Retomando a premissa do trabalho, abordaram-se as competências gerenciais associadas ao perfil profissional do gestor público e analisou-se, no estudo de caso selecionado, o nível de implementação das recomendações e o plano de ação executado pelo gestor – com destaque para as competências gerenciais associadas ao seu perfil profissional aplicadas nas ações para a implementação das recomendações.

Sobre as competências gerenciais associadas ao perfil profissional do gestor público, compreendeu-se que a desburocratização da gestão pública com o propósito de torná-la mais eficiente traçou um *novo perfil* para o gestor público (ALBARELLO, 2006), necessário se fez, portanto, o desenvolvimento de competências gerenciais provenientes do setor privado para o desempenho eficiente da gestão pública.

Sob essa nova concepção da gestão pública, as auditorias operacionais revelaram-se como instrumentos de controle da eficiência da gestão pública. Fundamentado nisso, o presente trabalho teve o propósito de contribuir para a discussão em relação à eficácia dos resultados das auditorias operacionais. Para

tanto, foi selecionada para estudo de caso uma auditoria operacional e seus monitoramentos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

Mediante análise do estudo de caso, com destaque para as competências gerenciais associadas ao perfil profissional do gestor, deduzidas do plano de ação por ele executado, observou-se a relevância do perfil analisado para o exercício de uma boa gestão e, por conseguinte, a implementação de mais de 50% (cinquenta por cento) das recomendações do Tribunal, considerando que o restante encontrava-se em fase de implementação.

Complementar a isso, percebeu-se que as ações do gestor analisado, com ênfase nas competências gerenciais nelas aplicadas, foram diligentes e comprometidas com as estratégias e diretrizes definidas na Instituição com o objetivo de elevar a eficiência dos serviços por ela prestados, com foco na melhoria dos processos e resultados.

Considerando ainda o estudo de caso analisado, convém ressaltar que o mesmo gestor esteve à frente da Instituição no período entre a realização da auditoria operacional e os monitoramentos dela decorrentes e não houve condições externas capazes de afetar as suas ações. Não obstante a isso, concluiu-se que o perfil profissional do gestor analisado, associado às competências gerenciais, influenciou na implementação das recomendações.

Ao final, tendo em vista a problemática abordada no trabalho e, diante dos resultados da análise do estudo de caso, confirmou-se a premissa de que o perfil profissional do gestor público, associado às competências gerenciais, influencia na implementação das recomendações decorrentes de auditorias operacionais.

## REFERÊNCIAS

ALBARELLO, Cristiane Botezini. O papel do administrador na gestão pública. **Revista de Administração**. Frederico Westphalen: Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), v. 5, n. 9, p. 49-71, dez. 2006. Disponível em:

<<http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/article/view/878>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

ALMEIDA, Viviane Lopes da Silva. **Descontinuidade administrativa e efeitos na implementação do planejamento estratégico em instituições públicas**. Departamento de Administração Pública. Universidade Gama Filho: Brasília. 2009. Disponível em: <[http://lms.ead1.com.br/upload/biblioteca/modulo\\_1722/UTLQQACJGE.pdf](http://lms.ead1.com.br/upload/biblioteca/modulo_1722/UTLQQACJGE.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2017.

ARAÚJO. Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Manual de auditoria governamental**. Salvador: TCE-BA, 2000. Disponível em: <[https://www.tce.ba.gov.br/images/manual\\_auditoria\\_governamental.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/manual_auditoria_governamental.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2016.

BARBOSA, Raíssa Maria Rezende de Deus. **Os tribunais de contas e a moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2010 *apud* BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da eficiência do gasto orçamentário**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BARROS. Caetano Magalhães de. **Gestor público: uma análise das principais competências requeridas nos dias atuais**. Fundação Getúlio Vargas: Belo Horizonte. 2009. Disponível em: <<http://www.der.mg.gov.br/images/TrabalhosAcademicos/caetano%20magalhaes%20de%20barros%20monografia.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

BECKER, Brian E. **Gestão estratégica de pessoas: interligando pessoas estratégicas e performance**. Traduzido por Afonso Celso da Cunha Serrado. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

BOYTON, William C.; JOHNSON, Raymond N.; KELL, Walter G. **Auditoria**. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas de auditoria governamental: aplicáveis ao controle externo**. Tocantins: IRB, 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/fiscalizacao-e-controle/normas-de-auditoria-do-tcu/>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

BRITTO, Érica Apgaua de. Governança e accountability no setor público: auditoria operacional como instrumento de controle das ações públicas a cargo do TCE/MG. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), v. 32, n. 1, p. 53-70, jan./mar. 2014. Disponível em: < <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2421.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2016.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Government Accountability Office – GAO. **Normas de auditoria governamental**. Traduzido pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE-BA. Salvador: TCE-BA, Série Traduções – n. 12, 2005. Disponível em: < [https://www.tce.ba.gov.br/images/gao\\_normas\\_de\\_auditoria\\_governamental.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/gao_normas_de_auditoria_governamental.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2016.

GIL, Antônio de Loureiro. **Auditoria operacional e de gestão**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GUERRA, Evandro Martins. Auditoria governamental: nova tendência de controle. **Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**. Belo Horizonte: Editora Fórum, v. 1, n. 10, p. 1180-1183, out. 2002. Disponível em: < [http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/auditoria\\_governamental.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/auditoria_governamental.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2016.

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). **Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional**. Traduzido pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE-BA. Salvador: TCE-BA, Série Traduções – n. 10, 2005. Disponível em: < [https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai\\_diretrizes\\_para\\_aplicacao\\_de\\_normas\\_de\\_auditoria\\_operacional.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_para_aplicacao_de_normas_de_auditoria_operacional.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2016.

RIBEIRO FILHO, José Francisco *et al.* Recomendações em auditoria operacional: uma prospecção de fragilidades, com base na inteligência competitiva. **Revista de Administração da UFSM**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, v. 3, n. 2, p. 191-204, mai/ago. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/2333>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

SILVA, Maria Cristina da. **A importância do gestor público no processo decisório**. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/a-importancia-do-gestor-publico-no-processo-decisorio/22383/>>. Acesso em: 03 fev. 2017.