



**UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA**

**ROBERTO DE FREITAS TENÓRIO DE ALBUQUERQUE**

**A EVOLUÇÃO DA AUDITORIA OPERACIONAL EM  
PROGRAMAS DE GOVERNO NO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DA BAHIA E SUAS  
PERSPECTIVAS**

Salvador  
2009

**ROBERTO DE FREITAS TENÓRIO DE ALBUQUERQUE**

**A EVOLUÇÃO DA AUDITORIA OPERACIONAL EM  
PROGRAMAS DE GOVERNO NO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DA BAHIA E SUAS  
PERSPECTIVAS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Estratégica do Núcleo de Pós Graduação em Administração Estratégica da Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração Estratégica.

Orientadora: Profa. Dra. Élvia Mirian C. Fadul

Salvador  
2009

FICHA CATALOGRÁFICA  
(Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas – UNIFACS)

Albuquerque, Roberto de Freitas Tenório de.

A Evolução da auditoria operacional em programas de governo no Tribunal de Contas do Estado da Bahia e suas perspectivas / Roberto de Freitas Tenório de Albuquerque, 2009.

119 f. : il.

Dissertação (mestrado) - Universidade Salvador – UNIFACS.  
Mestrado em Administração Estratégica, 2009.

Orientadora: Profa. Dra. Élvia Mirian Cavalcanti Fadul.

1. Auditoria - Brasil. 2. Programas de Governo - Bahia. 3. Tribunal de Contas -Bahia. 4. Gestão Pública. I. Fadul, Élvia Mirian Cavalcante, orient.. II. Título.

CDD: 657.450981

## TERMO DE APROVAÇÃO

ROBERTO DE FREITAS TENÓRIO DE ALBUQUERQUE

### A EVOLUÇÃO DA AUDITORIA OPERACIONAL EM PROGRAMAS DE GOVERNO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA E SUAS PERSPECTIVAS

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração Estratégica, Universidade Salvador - UNIFACS, pela seguinte banca examinadora:

Elvia Mirian Cavalcanti Fadul - Orientadora \_\_\_\_\_  
Doutora em Urbanisme pela Université Paris XII, Institut D'urbanisme de Paris

Augusto de Oliveira Monteiro \_\_\_\_\_  
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia / Boston  
University-USA

José Moura Pinheiro \_\_\_\_\_  
Doutor em Comunicação e Cultura Contemporânea pela Universidade Federal  
da Bahia

Salvador, 31 de março de 2009

Dedico este trabalho

à minha esposa, Ítala, companheira de todas as horas,  
sempre ao meu lado, apoiando e incentivando.

aos meus filhos, Bruno, Daniel e Larissa, que me  
inspiraram a enfrentar essa árdua jornada.

aos meus queridos pais, Gustavo e Ione, exemplos de minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos colegas, professores e funcionários do Mestrado em Administração Estratégica, pelos ricos momentos de construção e compartilhamento de conhecimentos e companheirismo que desfrutamos nesses dois últimos anos.

Ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em especial seu Presidente: Conselheiro Manoel Castro, que com sua sensibilidade, viabilizou a conclusão deste Mestrado.

Ao amigo e colega Jayme Baleeiro Neto, que com muita competência revisou o *Abstract* desta pesquisa.

Às colegas, ou melhor, amigas, Maria do Carmo Galvão do Amaral e Simone Barbosa Costa que com muita competência e dedicação me fizeram aprender, gostar e acreditar na auditoria operacional no TCE-Ba.

À colega Denilze Alencar Sacramento, competente e dedicada bibliotecária do TCE-Ba, que colaborou com a revisão das normas da ABNT.

E, em especial, à Profa. Dra. Élvia Miriam C. Fadul, que, com sua tranqüilidade e sapiência, aliada a inegável competência orientou cada um dos passos trilhados nesta pesquisa.

“Quem não menospreza nem mesmo  
as coisas insignificantes  
é capaz de realizar grandes feitos.”

Mokiti Okada

## RESUMO

Esta pesquisa visa investigar como as auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia em programas de governo, no período de 2001 a 2007, avaliaram as dimensões: da eficiência, da eficácia, da efetividade, da economicidade e da equidade, na implementação desses programas. A pesquisa foi realizada a partir da análise bibliográfica e de documentos produzidos pelos Tribunais de Contas para descrever a evolução do processo auditorial no Brasil e na Bahia, identificando as metodologias utilizadas para o planejamento e execução de auditorias operacionais, no âmbito da avaliação de programas de governo, utilizando-se também de relatórios do TCE-BA referentes às auditorias operacionais realizadas em programas sociais de governo, no período de 2001 a 2007. Com base na análise desses relatórios, a pesquisa relacionou cada uma das suas conclusões às dimensões de avaliação para verificar se as auditorias em programa de governo realizadas pelo TCE-BA vêm avaliando essas dimensões. As conclusões indicam que as auditorias operacionais em programas de governo, realizadas pelo TCE-BA, no período de 2001 a 2007 representam um avanço no processo auditorial da gestão pública. Indicam também a evolução na utilização de metodologias para a realização dessas auditorias. No que se refere à questão se as auditorias avaliam as 5 dimensões, a pesquisa aponta para a necessidade de aprimoramento tanto no tocante a cultura e experiência do auditor, quanto principalmente pela ausência de parâmetros no bojo dos programas governamentais que venham a possibilitar a sua melhor avaliação. A participação do Tribunal de Contas do Estado da Bahia se faz cada vez mais importante tendo em vista a escassez de recursos, e de um Estado carente de melhor utilizá-los em prol de uma sociedade também carente de ações sustentáveis, exigindo uma atuação cada vez mais proativa, contribuindo para que os programas de governo sejam mais eficientes, eficazes, efetivos, econômicos, e suas ações beneficiem com equidade toda a parcela da sociedade que a necessite.

**Palavras-chave:** Auditoria Operacional. Avaliação de Programa de Governo. TCE-BA. Controle.



## ABSTRACT

The research is aimed at the investigation on how the performance audits were conducted by the Court of Auditors of the State of Bahia in the period from 2001 to 2007 and accessed the dimensions of: efficiency; efficacy, effectiveness, economy and equity on the implementation of government programs. The study specifically focused on the evolutionary process of audit among public management and the Court of Auditors in the country and at the Court of Auditors of the State of Bahia. The methodologies applied were described and audits conducted on social programs were analyzed. The research was based on the texts and documents produced by several Courts of Auditors in Brazil to describe the evolution of the audit process on the country as well as in the State of Bahia, during the period from 2001 to 2007. Reports produced by the Court of Auditors of the State of Bahia regarding performance audits carried out on government social programs were also used. The conclusions indicate that the performance audits conducted by the Court of Auditors of the State of Bahia represent an improvement on the audit process regarding public management. Also shows progress on the use of new audit methodologies. Regarding the issue of the audits do or not access the five dimensions, the research points to a need of improvement relatively to culture and experience of the audit staff and to the absence parameters provided by the government programs that could help to a better evaluation of those programs. The role of the Court of Auditors of Bahia each day becomes more important since the resources are few and a good audit can contribute to improve it's use in benefit of the society in need of sustainable actions, thus contributing to make the government actions provided of efficiency; efficacy, effectiveness, economy and equity.

**Key words:** Performance Audit. Government Programs. Evolution. TCE-BA. Control.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Representação da relação dos Poderes com os controles interno e externo	37
Figura 2 -	Dimensões da auditoria integrada	56
Figura 3 -	Ciclo da auditoria integrada	58
Figura 4 -	Sistemática da Aop	62

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Evolução constitucional das competências do TCE (1891, 1934, 1937 e 1946)	25
Quadro 2 -	Evolução constitucional das competências do TCE (1967)	27
Quadro 3 -	Evolução constitucional das competências do TCE (1988)	29
Quadro 4 -	Modelo de dimensões de avaliação	55
Quadro 5 -	Pressupostos de definição da programação de auditoria	57
Quadro 6 -	Fases da auditoria integrada – Planejamento	59
Quadro 7 -	Fases da auditoria integrada – Execução	59
Quadro 8 -	Fases da auditoria integrada – Relatório	60
Quadro 9 -	Fases da auditoria integrada – Acompanhamento	61
Quadro 10 -	Dimensões de avaliação – Programa Bahia Azul	66
Quadro 11 -	Dimensões de avaliação – Produz	68
Quadro 12 -	Dimensões de avaliação – Expansão e Modernização Rodoviária	70
Quadro 13 -	Dimensões de avaliação – Peti	73
Quadro 14 -	Dimensões de avaliação – Atração a Investimentos e Competitividade Industrial	75
Quadro 15 -	Dimensões de avaliação – Desenvolvimento Urbano e Ordenado dos Municípios	76
Quadro 16 -	Dimensões de avaliação – Produzir	81
Quadro 17 -	Dimensões de avaliação – Saneamento é Vida	82
Quadro 18 -	Dimensões de avaliação – Cabra Forte	83
Quadro 19 -	Dimensões de avaliação – Atenção à Saúde do Portador de Deficiência	85
Quadro 20 -	Dimensões de avaliação – Infra-estrutura e Equipamentos Habitacionais – Pró-moradia	86
Quadro 21 -	Dimensões de avaliação – Desenvolvimento de Educação de Jovens e Adultos	87
Quadro 22 -	Dimensões de avaliação – Projeto Especial Identidade Digital	90
Quadro 23 -	Dimensões de avaliação – Bahia em Paz: Prevenção e Combate à Criminalidade	92
Quadro 24 -	Dimensões de avaliação – Projeto Mais Vida: Complementação Alimentar	94
Quadro 25 -	Dimensões de avaliação – Operacionalização da Unidade de Atendimento ao Cidadão	95
Quadro 26 -	Dimensões de avaliação – Melhoria Habitacional para Erradicação da Doença de Chagas	97
Quadro 27 -	Dimensões de avaliação – Garantia de Acesso à Justiça	98

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Consolidação das dimensões de avaliação identificadas nas auditorias realizadas no período de 2001 a 2003 – Metodologia: Auditoria Integrada	78
Tabela 2 -	Consolidação das dimensões de avaliação identificadas nas auditorias realizadas no período de 2004 a 2007 – Metodologia: Projeto Cerds	99
Tabela 3 -	Resultado consolidado	101

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>EVOLUÇÃO DO PROCESSO AUDITORIAL, DOS CONCEITOS DE AUDITORIA EM PROGRAMAS DE GOVERNO E DAS METODOLOGIAS APLICADAS PELO TCE-BA</b>	<b>24</b>
2.1	CONCEITOS DE AUDITORIA	31
2.2	A AUDITORIA DE PROGRAMAS DE GOVERNO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	37
2.3	DIMENSÃO DA EFICIÊNCIA	49
2.4	DIMENSÃO DA EFICÁCIA	51
2.5	DIMENSÃO DA ECONOMICIDADE	52
2.6	DIMENSÃO DA EFETIVIDADE	52
2.7	DIMENSÃO DA EQUIDADE	54
2.8	CONCEITOS DAS DIMENSÕES UTILIZADOS NA PESQUISA	54
2.9	EVOLUÇÃO DAS METODOLOGIAS UTILIZADAS PELO TCE-BA PARA REALIZAÇÃO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS	55
<b>2.9.1</b>	<b>Auditoria Operacional – Auditoria Integrada</b>	<b>56</b>
<b>2.9.2</b>	<b>Auditoria de Programas – Projeto CERDS (DFID)</b>	<b>61</b>
<b>3</b>	<b>AUDITORIAS OPERACIONAIS EM PROGRAMAS DE GOVERNO REALIZADAS PELO TCE-BA NO PERÍODO DE 2001 A 2007</b>	<b>64</b>
3.1	AUDITORIAS REALIZADAS EM PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS UTILIZANDO A METODOLOGIA DA AUDITORIA INTEGRADA – 2001 A 2003	65
3.1.1	Programa Bahia Azul	65
3.1.2	Programa de Assistência Municipal – PRODUR	68
3.1.3	Programa de Expansão e Modernização rodoviária	69
3.1.4	Programa de Erradicação do Trabalho e da Exploração Infantil – PETI	73
3.1.5	Programa de Atração de Investimentos e Fomento à Competitividade Industrial	74
3.1.6	Programa de Desenvolvimento Urbano e Ordenado dos Municípios	76
3.1.7	Análise das conclusões das auditorias realizadas utilizando a metodologia da auditoria integrada	77

3.2	AUDITORIAS REALIZADAS EM PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS UTILIZANDO A METODOLOGIA DO PROJETO CERDS – 2004 A 2007	79
3.2.1	Programa de Apoio às Comunidades Rurais – Produzir	80
3.2.2	Programa Saneamento é Vida: Ampliação da Qualidade dos Serviços - Projeto BTS	81
3.2.3	Programa Cabra Forte	83
3.2.4	Atenção à Saúde do Portador de Deficiência – Programa Mais Saúde	84
3.2.5	Infra-estrutura e Equipamentos Habitacionais Pró-moradia: Programa Viver Melhor	85
3.2.6	Desenvolvimento de Educação de Jovens e Adultos – Programa Educação para Todos: Universalização da Educação Básica	86
3.2.7	Projeto Especial Identidade Digital	89
3.2.8	Bahia em Paz: Prevenção e Combate à Criminalidade	92
3.2.9	Projeto Mais Vida: Complementação Alimentar – Programa Bahia Urgente: políticas assistenciais, compensatórias e emergenciais	93
3.2.10	Operacionalização da Unidade de Atendimento ao Cidadão – Programa de Atendimento ao Cidadão: Foco na Qualidade	94
3.2.11	Melhoria Habitacional para Erradicação da Doença de Chagas	96
3.2.12	Garantia de Acesso à Justiça	97
3.2.13	Análise das conclusões das auditorias realizadas utilizando a metodologia do Projeto Cerds	98
3.3	CONSOLIDAÇÃO DAS DIMENSÕES DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO	100
4	<b>CONCLUSÕES</b>	<b>104</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>108</b>
	<b>APÊNDICES</b>	<b>112</b>