

## CONTROLE PÚBLICO

# Quais os limites da auditoria operacional no controle de contas?

Auditorias operacionais têm de envolver análise de custo-benefício e não podem resultar em comandos

ANDRÉ ROSILHO



Crédito: Unsplash

Tribunais de contas são órgãos de controle multifacetados. Elaboram pareceres, julgam contas, aplicam sanções etc. Uma de suas atribuições mais curiosas é a de realizar “inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes (...)” (**art. 71, IV, da CF**). O dispositivo permite investigações *in loco*, não adstritas a material fornecido pela própria administração.

Hoje, os olhares estão voltados sobretudo para as auditorias de cunho operacional. Seu objetivo, segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU, é analisar “se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento”<sup>[1]</sup>.

Mas ao realizar investigações dessa natureza, quais possibilidades e limites teriam que ser observados? O ordenamento não fornece respostas diretas à pergunta. A fluidez das normas abre espaço para dúvidas.

**Jornalismo**  
SOB DEMANDA

**Inteligência política e jurídica para empresas**

**Saiba mais**

**JOTAPRO**  
Poder

É importante, contudo, que intérpretes levem em conta ao menos duas diretrizes.

Primeira, a de que o tipo de produto que pode decorrer de auditoria dessa natureza é limitado. Como o olhar operacional está preocupado com a qualidade, e não com a legalidade do gasto público, seria impertinente cogitar de determinações ou sanções<sup>[2]</sup>. Comandos em geral tenderiam a impor à administração a visão do controle externo, transformando-o em uma espécie de cogestor oculto – um papel que a Constituição não lhe reservou.

Segunda, a de que o modo pelo qual o controle de contas pode contribuir com a gestão pública, por meio de auditorias operacionais, é analisando – com base em critérios predefinidos e transparentes – se os recursos mobilizados pelo poder público para implementar dada política pública (definida pelo Legislativo ou Executivo) estão produzindo, ou não, resultados satisfatórios por uma ótica de custo-benefício.

A competência para realizar auditorias operacionais não pressupõe autorização para o controle de contas mobilizar sua estrutura interna para elaborar opiniões gerais sobre a gestão pública ou sobre o modo como o estado deveria lidar com seus desafios. O olhar do controle de contas, mesmo quando voltado ao aprimoramento da gestão pública, tem de estar em sintonia com seu papel institucional (zelar pelo erário e pelo bom uso de recursos públicos)<sup>[3]</sup>.

Causa estranheza, por exemplo, que de auditoria de natureza operacional resulte recomendação para que a **CVM** “promova ações regulatórias específicas para analisar operações societárias capazes de afetar de maneira significativa os direitos dos acionistas minoritários” (Acórdão TCU 3252/2020-P). Além de a medida não estar ligada à função institucional do **TCU**, não parece resultar de uma análise de custo-benefício.

Auditorias operacionais podem colaborar com a gestão pública. Mas, para tanto, é fundamental que elas levem em conta o tipo de análise a que o controle de contas está

institucionalmente habilitado a fazer.

---

[1] BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional*, 4ª ed. Brasília: TCU – Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020, p. 14.

[2] Sobre o tema, ver TRISTÃO, Conrado. *Tribunais de Contas e Controle Operacional da Administração*. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (orgs). *Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade*. São Paulo: Almedina, 2020.

[3] Nesse sentido, ver, por exemplo, a norma 90 da ISSAI 300. *Performance Audit Standard*. INTOSAI.

Link: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-3000-Performance-Audit-Standard.pdf>.

---

**ANDRÉ ROSILHO** – Professor da FGV Direito SP. Coordenador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp. Doutor em direito pela USP. Mestre em direito pela FGV Direito SP. Advogado.

