

FOCUS – NOVO CONCEITO PARA A PRODUÇÃO DE DOCUMENTOS E O CONTROLE EXTERNO DE PONTA A PONTA

Luís Emílio Pinheiro Naves
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Belo Horizonte - Minas Gerais / Brasil
lnaves@tce.mg.gov.br

Raquel de Oliveira Miranda Simões
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Belo Horizonte - Minas Gerais / Brasil
rsimoes@tce.mg.gov.br

Sebastião Helvecio Ramos de Castro
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Instituto Rui Barbosa
Belo Horizonte – Minas Gerais / Brasil
sebastiãohelvecio@tce.mg.gov.br

RESUMO

Os Tribunais de Contas brasileiros são órgãos de controle externo da gestão de recursos públicos e praticam fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, abrangendo aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade. O TCEMG aprovou a Política Suricato de Fiscalização Integrada, a qual tem como objetivo central elevar os níveis de aproveitamento, nas ações de controle, das ferramentas e tecnologias de integração do grande volume de dados e informações recebidos de seus jurisdicionados e também os disponibilizados por órgãos parceiros. No desenvolvimento dessa política, identificou-se oportunidade de melhor aproveitamento de ferramentas de tecnologia da informação durante a produção, o armazenamento e o reaproveitamento da documentação técnica do TCEMG. Idealizou-se, para tanto, o Sistema FOCUS, plataforma que possui três funcionalidades essenciais: disponibilizar aos usuários considerável parte dos dados internos e externos organizados no âmbito da Política Suricato; armazenar em um banco de dados todas

as conclusões e fundamentos técnicos e padronizar, em forma e em conteúdo, a produção de todos os documentos técnicos da organização.

Palavras-Chave: TCEMG, Política Suricato de Fiscalização Integrada, Plataforma, Sistema Informatizado, Produção, Documentos técnicos, Organização pública, Reutilização, Bancos de dados, Padronização, Armazenamento.

INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas brasileiros carregam a missão constitucional de fiscalizar a aplicação de recursos públicos e tomam, cada vez mais, relevo no contexto da Administração Pública, sendo a efetividade de suas ações importante instrumento de realização da democracia e da cidadania.

No contexto da nova trajetória institucional e democrática – com o fim do regime militar e a consequente promulgação da CR/1988 –, viram-se ampliadas significativamente as funções dessas instituições, a exemplo da incumbência de controle de desempenho dos governos, em

paralelo à aferição de regularidade de atos administrativos, financeiros e contábeis.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) – com sede na capital do Estado, (www.tce.mg.gov.br) – é o órgão de controle externo da gestão dos recursos públicos estaduais e municipais que compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e abrange os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de atos que gerem receita ou despesa pública. Presta auxílio ao Poder Legislativo, tem jurisdição própria e privativa sobre as matérias e pessoas sujeitas a sua competência. Atualmente são 3.352 jurisdicionados, sendo 853 municípios, 853 câmaras municipais, dentre outros entes, órgãos e fundos estaduais e municipais, cujos recursos orçamentários sujeitos a fiscalizações alcançam, aproximadamente, R\$150 bilhões de reais.

O Tribunal compõe-se de sete Conselheiros, sendo que integram a sua estrutura organizacional quatro Conselheiros Substitutos, o Ministério Público junto ao Tribunal, o Tribunal Pleno, as Câmaras, a Presidência, a Vice-Presidência, a Corregedoria, a Ouvidoria, a Escola de Contas e Capacitação e os Serviços Auxiliares.

No exercício de sua competência fiscalizatória, segundo seu Regimento Interno, o Tribunal dispõe de diversos instrumentos de auxílio aos Poderes Legislativos, de fiscalização e de julgamento de atos de gestão de recursos públicos, entretanto, atua, essencialmente, de forma reativa, por meio da instauração e da condução de processos formalizados em autos próprios.

Não obstante, o TCEMG possui diversos sistemas informatizados que recebem e armazenam dados da gestão de seus 3.352 jurisdicionados – enviados pelos próprios gestores – e, ainda, tem acesso a dados disponibilizados por parceiros externos, tais como: notas fiscais eletrônicas (Secretaria de Estado de Fazenda de MG – fonte primária onde o TCEMG tem, em tempo real, o que foi comprado por entes públicos, de quem e quanto foi pago); RAIS (Ministério do Trabalho e Emprego); IBGE; JUCEMG; Receita Federal do Brasil; CREA; etc.

Vale registrar que os dados internos do Tribunal são bastante confiáveis – em razão das prerrogativas constitucionais a ele dadas para o exercício da fiscalização e da obrigatoriedade legal de fornecimento – e que parte deles é cedida a outras organizações tais como Fundação João Pinheiro, Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, IBGE e SEBRAE, as quais os utilizam para diversas finalidades de interesse público.

Esses dados e informações – internos e externos – e outros que podem a eles se juntar, se trabalhados de forma sistemática, adequada e tempestiva, apresentam-se de inestimável potencial de orientação da atividade de fiscalização da aplicação de recursos públicos, tanto pelo próprio Tribunal, quanto pelos controles internos dos jurisdicionados, pelos poderes legislativos e pela sociedade. Além disso, vislumbra-se que o produto desse trabalho também possa gerar subsídios para a formulação e para acompanhamento da execução de políticas públicas no Estado.

O desafio da organização é, portanto, elevar os níveis de aproveitamento das ferramentas e tecnologias de integração desses dados e informações disponíveis interna e externamente nas ações de controle externo. Na busca desse desiderato, institucionalizou-se a Política Suricato de Fiscalização Integrada no âmbito do Tribunal, a qual se funda no ideal de incremento da fiscalização preventiva, concomitante e proativa, bem como na ampliação do volume de recursos e de entes fiscalizados, despendendo-se menos recursos financeiros e humanos.

Na operacionalização dessa política, desenvolveram-se ações para a instalação de uma unidade técnica na estrutura do TCEMG, ligada de forma direta à Presidência, hoje denominada Centro de Integração da Fiscalização e de Gestão de Informações Estratégicas – Suricato; a qual conduziu a elaboração, em primeiro produto, de malhas eletrônicas de fiscalização a partir de cruzamentos de dados e informações obtidos por meio de bancos disponibilizados por órgãos parceiros, dentre outras fontes, além de relatórios

de inteligência que subsidiam o TCEMG na tomada de decisão.

Não obstante, percebeu-se, em próximo passo, a necessidade de se integrar pessoas e processos de trabalhos relacionados à produção técnica de diversas áreas do Tribunal em uma plataforma única que disponibilizasse todo o conteúdo produzido que, agregado a informações estratégicas, contribuisse efetivamente para o fortalecimento e o aprimoramento das métricas de controle externo para maior eficiência e assertividade na fiscalização dos recursos públicos.

OPORTUNIDADE

O TCEMG identificou baixo aproveitamento de ferramentas de tecnologia da informação durante a produção, o armazenamento e o reaproveitamento de sua documentação técnica, não obstante a disponibilidade de grande massa de dados e informações úteis à atividade de Controle Externo.

Em primeiro lugar, vislumbrou-se que os bancos de dados internos e externos úteis à elaboração da produção intelectual dos técnicos do Tribunal poderiam ser diretamente disponibilizados aos usuários internos, em todas as unidades que atuam na área finalística, em plataforma que auxiliaria a elaboração dos respectivos documentos técnicos.

Em seguida, identificou-se, também, a oportunidade de armazenamento e organização das conclusões técnicas das diversas unidades do Tribunal pelas quais passam os processos, além das suas deliberações, com o objetivo de proporcionar mais segurança no monitoramento do cumprimento das decisões emitidas nos processos de controle, elevando os níveis de eficácia de sua atuação, bem como viabilizar a utilização do conhecimento produzido nas análises que embasam essas deliberações na produção de novos documentos técnicos e, também, no planejamento de novas ações de fiscalização.

Em último lugar, porém, não menos importante, identificou-se a oportunidade de elevação dos

níveis de padronização dos documentos produzidos na Casa, tanto em forma quanto em conteúdo, sem perder de vista a liberdade de investigação e de produção dos analistas de controle.

A partir dessas constatações, estruturou-se o projeto denominado FOCUS, com o objetivo de possibilitar, em ambiente único, de ponta a ponta, a elaboração de relatórios técnicos, pareceres, documentos e deliberações, de forma ágil, dinâmica e integrada, utilizando-se de dados, informações, inteligência e tecnologias para melhorar cada vez mais a atuação do Controle Externo.

Em termos práticos, os usuários do sistema FOCUS, no momento da análise do caso concreto, poderá lançar mão, na mesma plataforma, das informações e dados oriundos dos sistemas internos ou de órgãos parceiros, que serão estruturados de forma compartimentada, visando a produção de conhecimentos que auxiliem os técnicos do TCEMG a identificar situações sensíveis ao controle dos gastos públicos, tanto sob o aspecto da verificação de conformidade quanto sob o da avaliação das políticas públicas, por meio de um menu denominado MINA DE DADOS.

Além disso propõe-se a padronização, em termos de estrutura, para o registro dos achados e, também, para a inserção dos critérios legais que subsidiam todas as decisões, tornando, assim, mais transparente para a sociedade a metodologia de análise adotada.

A parametrização da elaboração dos documentos foi feita respeitando-se cada natureza processual, pois, o TCEMG atua em diversas frentes de fiscalização, desde a Denúncia, que é feita pelo cidadão comum, até a análise técnica e global de contas dos Prefeitos dos Municípios e Governador do Estado.

Vale ressaltar que se pretende que o sistema FOCUS possibilite que toda a atuação do TCEMG tenha a devida quantificação no que se refere aos benefícios do controle, os quais serão devidamente mensurados, conforme critérios

inseridos no próprio sistema, para a disponibilização imediata à sociedade.

Toda a solução foi idealizada e desenvolvida por servidores da Casa que vislumbraram os principais benefícios da ferramenta:

Objetividade: Foco na meta com otimização de resultados

Tempestividade: Trabalho oportuno, no tempo devido

Precisão: Mais exatidão nas análises e deliberações e redução de possíveis desvios.

Continuidade: Trabalho contínuo e célere entre as etapas processuais

Integração: Unidades e processos de trabalho do TCEMG integrados

Qualidade: Informações estratégicas e de acesso fácil para subsidiar relatórios e deliberações

Padronização: padrão de qualidade na formatação de documentos.

A primeira etapa do sistema FOCUS, ou seja, o módulo “Processos”, está concluída, pronta para testes. O sistema é composto dos seguintes módulos:

I – “**Processos**”, destinado à produção dos documentos referentes aos processos de controle externo;

II – “**Fiscalização**”, destinado à produção dos documentos referentes às auditorias, inspeções, acompanhamentos, monitoramentos, requisições de informações e documentos e levantamentos;

III -- “**Documentos**”, destinado à elaboração dos demais relatórios, despachos e decisões não contemplados nos Módulos anteriores; e

IV – Módulo “**Mina de Dados**”, destinado à disponibilização de dados e informações úteis às análises técnicas e às deliberações do Tribunal.

CONCLUSÃO

Buscou-se, neste texto, descrever, de forma objetiva, a recente experiência do TCEMG na busca de elevar os níveis de aproveitamento de dados e informações na sua atividade de controle, notadamente por meio do planejamento e da construção do sistema FOCUS.

Diante da proposta SURICATO de incremento da utilização, pelo Tribunal, de ferramentas de tecnologia da informação para tratamento de grandes massas de dados, identificou-se a oportunidade de se disponibilizar diretamente aos seus servidores, de forma estruturada, organizada e didática, por meio de um sistema informatizado, denominado FOCUS, parte considerável dos dados internos e externos que possam se revelar úteis à elaboração de documentos técnicos em todas as áreas finalísticas do órgão.

Ao longo do planejamento deste trabalho, que foi feito com a participação de diversos técnicos de informática e da área-fim, identificou-se a oportunidade de se integrar ao FOCUS a estruturação do próprio documento a ser elaborado pelos servidores, por meio da apresentação de perguntas e campos cujas respostas e preenchimento atenderão aos critérios técnicos de auditoria aprovados pelo Tribunal, proporcionando mais segurança e qualidade no trabalho diário.

Do mesmo modo, como um terceiro e último eixo, o sistema FOCUS passa a ser também um repositório de dados e informações retirados das conclusões dos documentos técnicos que o próprio sistema auxiliar a produzir, os quais podem ser recombinados, agrupados ou cruzados, com o objetivo de proporcionar avaliações relacionadas à própria atuação do Tribunal em sua atividade finalística, além de retroalimentar a atividade de planejamento das fiscalizações sobre os jurisdicionados.

A construção do Sistema Focus representa busca constante e desafiadora do Controle Externo em dar utilidade a sua grande massa de dados, com inteligência, de modo a agilizar e qualificar suas deliberações a serviço dos cidadãos mineiros, destinatários últimos de sua atuação.

BIBLIOGRAFIA

[1]BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto consolidado até a Emenda Constitucional n. 70, de 29 de março de 2012. Senado Federal, Secretaria

Especial de Editorações e Publicações. Brasília. 2012.

[2]MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais. Texto consolidado até a Emenda Constitucional n. 70, de 29 de março de 2012. Senado Federal, Secretaria Especial de Editorações e Publicações. Brasília. 2012.

[3]MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Regimento Interno. Resolução n. 12/2008. Belo Horizonte. 2008.

[4]DAVENPORT, Thomas H. *Big data no trabalho*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2014.

[5]BRASIL. *Carta de Brasília sobre gestão pública*. Disponível em: <<http://esaf.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 4 abr. 2009.

[6]CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de; SIMÕES, Raquel de Oliveira Miranda; NAVES, Luís Emílio Pinheiro, CARVALHO, Marília Gonçalves. *A Política Suricato de Fiscalização Integrada do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Salvador: Editora JAM Jurídica. 2013.

[7]HURWITZ, Judith, NUGENT, Alan, HALPER, Fern, KAUFMAN, Marcia. *Big Data para Leigos*.