

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
PROGRAMA NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

**GESTÃO DA QUALIDADE NO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE PERNAMBUCO
Uma Proposta de Modelo para Excelência na Administração
Pública**

ROSEANE MILANEZ DE FARIAS

RECIFE, 2003.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
PROGRAMA NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

**GESTÃO DA QUALIDADE NO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE PERNAMBUCO**

***Uma Proposta de Modelo para Excelência na Administração
Pública***

ROSEANE MILANEZ DE FARIAS

Trabalho de Conclusão do Mestrado - TCM
(Dissertação) apresentado ao Mestrado
Profissionalizante em Gestão Pública para o
Desenvolvimento do Nordeste, em 31 de março de
2003, como requisito à obtenção do grau de
Mestre, sob a orientação do Professor Doutor
James Anthony Falk, aprovado com distinção.

Orientador: Prof^o Dr. James Anthony Falk

RECIFE, MARÇO DE 2003.

EPÍGRAFE

“...ciência, em lugar de empirismo; harmonia, em vez de discórdia; cooperação, não individualismo; rendimento máximo, em lugar de produção reduzida; desenvolvimento de cada homem, no sentido de alcançar maior eficiência e prosperidade”.

F. W. Taylor, 1960.

“Somos o que repetidamente fazemos. A excelência, portanto, não é um feito, mas um hábito”.

Aristóteles, 384-322 a. C..

“À minha família, pela paciência e compreensão nos momentos que tive de abdicar de sua atenção e aconchego em prol do trabalho não apenas do dia-a-dia, mas também daquele dedicado ao desenvolvimento desta dissertação. À Rita, em especial, com a qual o vínculo materno se mantém não mais por um cordão umbilical, mas sim por uma relação de amizade, carinho e afeto, que me trouxe ensinamentos para toda uma vida profissional e pessoal; que me ensinou que a felicidade não é feita apenas de momentos, mas de uma vida construída através de trabalho, baseada em princípios como a honestidade, lealdade, sinceridade, ética e equilíbrio”.

AGRADECIMENTOS

Constitui tarefa difícil e de grande responsabilidade prestar os sinceros agradecimentos a todos aqueles que de uma forma ou de outra, mesmo indiretamente, contribuíram para a concretização deste trabalho, sem incorrer na injustiça de esquecer alguém.

Primeiramente, agradeço a Deus, pela presença constante em minha vida, especialmente nos momentos em que não parecia mais haver forças para continuar diante das dificuldades a que estamos sempre fadados a passar nesta longa caminhada; nos momentos em que a estrada parecia íngreme, longa e tortuosa demais.

À minha querida mãe, Rita, pelo apoio, incentivo e credibilidade que sempre me deu no caminho dos estudos, por estar a meu lado, especialmente nos momentos de grandes dificuldades e atribulações.

Ao meu pai, Manoel Milanez, pelo grande homem que sempre soube ser, no caminho da honestidade e perseverança, pelos constantes conselhos para o caminho do bem, do trabalho honesto e transparente e dos estudos.

Ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco agradeço pelo incentivo e oportunidade dada não apenas a mim, mas também a todos aqueles interessados em se desenvolver profissionalmente, inclusive através de estudos acadêmicos, cursos de pós-graduação e afins, através de convênio celebrado com a Universidade Federal de Pernambuco, em prol do treinamento e aperfeiçoamento do seu corpo técnico.

Ao gerente paciente, compromissado e persistente, algumas vezes colega de turma e de estudos e ainda enquanto meu chefe imediato, Edgard Távora de Sousa, Auditor das Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado e atual Diretor Geral, pelo apoio e incentivo nesta longa caminhada através dos estudos acadêmicos e desenvolvimento profissional, assim como pela disposição em contribuir com a leitura,

observações e sugestões em alguns tópicos deste trabalho.

Os meus sinceros agradecimentos ao Professor Doutor James Anthony Falk, orientador neste imenso trabalho, pelas suas sugestões e constantes correções, assim como pela paciência, tranquilidade e proficiência com que colaborou nos trabalhos de revisão e acompanhamento desta Dissertação.

Aos meus colegas dessa segunda turma do Mestrado, especialmente Fábio Sobral, Esmeralda Roberta Arruda de Moura, Sineide Gomes, Frederico Cavalcanti, Ricardo Martins, Lúcia Cristina Santos e Edilene B. Pinto, pelo compromisso e dedicação com que juntos trabalhamos neste curso.

Ao corpo funcional do Mestrado pela valiosa atenção com que sempre nos tratou e ao corpo docente pelo aprendizado inestimável que nos proporcionou.

E, finalmente, aos alunos da graduação pela importante contribuição na realização das pesquisas de campo, interna e externa à instituição, que subsidiaram este trabalho: Waldemar de Figueiredo Valente Filho, ex-aluno do curso de Ciências Contábeis - Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP); Maria Helena Torquato de Figueiredo Valente, do curso de Administração da Faculdade de Olinda (FOCCA); e Maria Cecília Torquato de Figueiredo Valente, do curso de Ciências Contábeis da FOCCA. Pela contribuição de revisão também dada a este trabalho, agradeço ainda à Sra. Marilene Torquato dos Santos, Socióloga. Agradeço ainda à estagiária do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Adriana Guedes Pereira Figueiredo, do curso de Administração da Faculdade de Administração de Pernambuco, pela inestimável ajuda durante a tabulação de dados.

LISTA DE ENTIDADES PESQUISADAS

Universidade Federal de Pernambuco
Universidade Católica de Pernambuco
Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco
Agência de Desenvolvimento do Nordeste
Tribunal de Contas da União
Tribunal de Contas do Estado do Acre
Tribunal de Contas do Estado de Alagoas
Tribunal de Contas do Estado do Amapá
Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Tribunal de Contas do Estado da Bahia
Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Tribunal de Contas do Estado do Distrito Federal
Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
Tribunal de Contas do Estado de Goiás
Tribunal de Contas do Estado do Maranhão
Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso
Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Contas do Estado do Pará
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
Tribunal de Contas do Estado do Paraná
Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
Tribunal de Contas do Estado do Piauí
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
Tribunal de Contas do Estado de Roraima
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
Tribunal de Contas do Estado de Sergipe
Tribunal de Contas do Estado de Tocantins
Tribunal de Contas do Município da Bahia
Tribunal de Contas do Município do Ceará
Tribunal de Contas do Município de Goiás
Tribunal de Contas do Município do Pará
Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

TCE-ES – Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

TCE-PR – Tribunal de Contas do Estado do Paraná

TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

TJPE - Tribunal de Justiça de Pernambuco

TCU – Tribunal de Contas da União

FGV – Fundação Getúlio Vargas

OLACEFS - Órgano de Difusión de La Organización Latino Americana Y Del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

CAD - Coordenadoria de Administração Geral

CCE – Coordenadoria de Controle Externo

DRH – Departamento de Recursos Humanos

DCF – Departamento de Contabilidade e Finanças

DSG – Departamento de Serviços Gerais

DDB – Departamento de Documentação e Biblioteca

PGQT - Programa de Gestão pela Qualidade Total (TCE-PR)

ISO – International Standards Organization

TQC – Total Quality Control (Controle da Qualidade Total)

TQM - Total Quality Management (Gestão/Administração da Qualidade Total)

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

RESUMO

A Reforma Administrativa propõe um Estado voltado para a administração gerencial, determinando cortes, em especial de funcionários, quando se extrapolar o limite máximo de gastos com pessoal, sem, no entanto, propor alternativas de gestão para a qualidade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se ao equilíbrio das finanças públicas, transparência na gestão, impondo sanções aos gestores públicos, quando do seu descumprimento, entretanto, relega o aspecto social e não propõe, de fato, a implantação de ferramentas administrativas que visem a excelência do desempenho.

Sendo assim, antes de se pensar em um novo Estado com menos funcionários a servir à população, que seja concretizado um Estado onde os gestores tenham a devida consciência pelo zelo do patrimônio público, trabalhando na busca de uma gestão por excelência, onde os servidores sejam devidamente qualificados no exercício de sua profissão: prestar serviços de qualidade à sociedade. E também onde as ações sejam desenvolvidas com vistas à eficiência e eficácia dos resultados, gerando satisfação aos usuários intemos e externos. Dessa forma, pois, chegaremos a uma gestão pública eficiente e eficaz, rompendo o paradigma burocrático em direção ao equilíbrio das finanças públicas e à satisfação da sociedade.

E é neste contexto que se insere a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, enquanto órgão público que necessita se modernizar, através de ferramentas administrativas e gerenciais que possam lhe propiciar qualidade nos serviços que presta à sociedade, nas suas informações e nos seus servidores, pois é bem verdade que cada vez mais lhe são exigidas eficácia e eficiência nas suas ações.

Através de pesquisas de campo, tanto interna como externa à instituição, verificando ainda possíveis implementações de Programas de Qualidade em outros Tribunais de Contas do país, aliadas aos conceitos existentes sobre a matéria, formulamos no final do trabalho uma proposta de modelo de Programa de Qualidade para o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

ABSTRACT

The Administrative Reform proposes a State directed toward a managerial administration determining financial cuts, specially involving civil servants, when the maximum financial limit with personnel is extrapolated. It does not, however, propose managerial alternatives with regards to quality.

The law of Fiscal Responsibility refers to a public financial equilibrium, managerial transparency, imposing sanctions on public managers when it is not followed. It relegates the social aspect of state responsibility and does not propose, in fact, the implementation of administrative tools for building excellence in service delivery.

Being so, before thinking of a new State with less civil servants to serve the public, let there be a State built where managers make a conscious effort to zeal for the public patrimony, striving for managerial excellence! Civil servants should be qualified in the performance of their duties, that being, providing quality services to the community. This means that actions should be developed towards efficiency and effectiveness of results, generating satisfaction within the external as well as internal users of the system. Only in this way can we arrive at a public service noted for its efficiency and effectiveness, tearing down bureaucratic paradigms and directing its actions toward public financial equilibrium and community satisfaction.

It is within this general context that the State Accounting Tribunal is inserted, as far as being a public organ that needs do be modernized through the application of administrative and managerial tools that help build the capacity necessary to provide quality community services in the form of public information provided, as well as quality services to its own employees. Communities the world over are constantly demanding government actions characterized by a higher degree of efficiency and effectiveness.

Based on field research, both internal and external to the institution, as well as a survey of programs established in other Tribunals of this country, this project strives to establish a model for a Total Quality Program for the Accounting Tribunal of the State of Pernambuco.

SUMÁRIO

LISTA DE ENTIDADES PESQUISADAS.....	6
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	8
RESUMO.....	9
ABSTRACT.....	10
INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO I – DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO À QUALIDADE TOTAL: PADRONIZAÇÃO E INDICADORES DE DESEMPENHO COMO MEIO DE ALCANCE DE UMA GESTÃO DA QUALIDADE.....	23
1.1. Marcos Teóricos da Administração: Um Breve Histórico.....	23
1.2. Qualidade Total: Histórico e Principais Conceitos.....	35
1.2.1. Breve Histórico.....	35
1.2.2. Conceitos.....	37
1.3. Buscando a Qualidade Total no Serviço Público.....	41
1.3.1. Eficiência e Eficácia: na Busca pela Excelência da Administração.....	41
1.3.2. O Princípio da Eficiência no Contexto da Reforma Administrativa.....	42
1.4. Qualidade Total na Prestação de Serviços.....	47
1.5. Indicadores de Desempenho e de Qualidade.....	50
1.6. Padronização e Manualização de Procedimentos.....	55
1.7. Sistemas e Programas de Qualidade.....	57
1.7.1. Programa “5S”.....	58
1.7.2. ISO 9000.....	60
1.7.3. Controle de Qualidade Total – TQC.....	63
CAPÍTULO II – GESTÃO DA QUALIDADE NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: EXPERIÊNCIAS E CONTRIBUIÇÕES.....	67
2.1. Contexto Atual dos Programas de Qualidade nos Tribunais de Contas.....	67
2.1.1. Programa de Qualidade do Tribunal de Contas da União.....	69
2.1.2. Programa de Qualidade do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.....	71
2.1.3. Programa de Qualidade do Tribunal de Contas do Estado de	

Go iás.....	71
2.1.4. Programa de Qualidade do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.....	72
2.1.5. Programa de Qualidade do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.....	74
2.1.6. Programa de Qualidade do Tribunal de Contas do Estado de Roraima.....	75
2.1.7. Programa de Qualidade do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.....	76
2.1.8. Programa de Qualidade do Tribunal de Contas do Estado de Tocantins	76
2.1.9. Programa de Qualidade do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.....	77
2.2. Considerações a respeito dos Programas Implementados nos TC's.....	79

CAPÍTULO III - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO:

CONTEXTO ATUAL.....	82
3.1. Contexto Atual da Administração Pública.....	82
3.2. Tribunal de Contas do Estado: Estrutura Orgânica e Atribuições.....	85
3.2.1. Estrutura Orgânica.....	86
3.2.2. Competência e Atribuições.....	87
3.3. Negócio, Missão, Serviços e Clientela do TCE-PE.....	91
3.4. Diagnóstico da Instituição e seus Objetivos Gerais.....	94
3.4.1. Diagnóstico Estratégico.....	94
3.4.1.1. Ambiente Externo.....	94
3.4.1.2. Ambiente Interno.....	97
3.4.2. Diagnóstico do Contexto Atual.....	101
3.4.3. Objetivos Gerais da Instituição.....	103
3.5. Extinção dos Tribunais de Contas: Afronta ao Estado Democrático de Direito.....	104

CAPÍTULO IV - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO: O QUE PRECISA MUDAR.....	110
4.1. Por que precisa e o que fazer para mudar.....	110
4.2. Metodologia de Estudo.....	111
4.2.1. Problema de Pesquisa.....	111
4.2.2. Objetivos da Pesquisa.....	112
4.2.2.1. Objetivo Geral.....	112
4.2.2.2. Objetivos Específicos.....	113
4.2.3. O Processo Metodológico das Pesquisas Realizadas.....	113
4.2.3.1. A Amostra.....	114
4.3. Resultado das Pesquisas.....	115
4.3.1. Perfil dos Pesquisados.....	115
4.3.1.1. Pesquisa Interna no TCE-PE.....	117
4.3.1.2. Pesquisa Externa sobre o TCE-PE.....	136
CAPÍTULO V – O MODELO DE PROGRAMA DE QUALIDADE PROPOSTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO.....	146
5.1. Programa “5S”, TQM e Sistema ISO 9000: Gestão da Qualidade no TCE-PE.....	146
5.2. O Programa "5S" e os Pontos a Melhorar na Instituição.....	154
5.2.1. Valorização do Servidor do TCE-PE.....	155
5.2.2. Comunicação e Transparência nas Ações do TCE-PE.....	164
5.2.3. Atendimento ao Público e Agilidade no Julgamento dos Processos.....	167
5.2.4. Controle Externo e Avaliação do Impacto de Programas.....	169
5.3. Implementando o Programa de Qualidade no TCE-PE.....	170
CONCLUSÃO.....	175
BIBLIOGRAFIA.....	180
APÊNDICES.....	189
ANEXOS	198