

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 40 • nº 157
janeiro/março – 2003

DESAFIOS ECONÔMICOS PARA A LEGISLATURA 2003-2006

Supervisão Editorial

Ana Luiza Fleck Saibro

Organização e Seleção de Temas

André Eduardo da Silva Fernandes

Marcos José Mendes

Revisão

Antonio Pereira de Paula

Preparação de Originais e Padronização de Texto

João Cândido de Oliveira

Martha Damasceno de Carvalho

Especialização e autonomia funcional no âmbito do Tribunal de Contas da União

C. Alexandre Amorim Rocha

Sumário

1. Introdução. 2. O papel do controle. 3. O controle externo no mundo. 4. O alcance do controle judicial. 5. O controle externo como ferramenta de aprimoramento da administração pública. 6. As potencialidades e limitações do TCU. 7. Propostas de aprimoramento do TCU. 8. Conclusão.

1. Introdução

O presente trabalho pretende analisar o atual modelo brasileiro de controle externo, bem como avaliar a experiência internacional e levantar as proposições atualmente tramitando no Poder Legislativo sobre o tema. Com este intuito, o texto discorrerá sobre:

a) o papel do controle nas sociedades modernas, contemplando os sistemas de controle interno e externo, em geral, e as competências do Tribunal de Contas da União (TCU), em particular;

b) as experiências de outras entidades fiscalizadoras superiores;

c) a controvérsia acerca do *status* jurídico do controle externo no Brasil;

d) as perspectivas do TCU em termos das dificuldades enfrentadas e das opções disponíveis;

e) a importância do controle externo como instrumento de aprimoramento da administração pública;

f) as propostas de aprimoramento do TCU.

C. Alexandre Amorim Rocha é Consultor Legislativo do Senado Federal e Mestre em Economia pela Universidade de Brasília e pela “London School of Economics and Political Science”.

O estudo é encerrado com uma proposta de reestruturação do TCU, incorporando, por analogia, idéias contidas no anteprojeto de lei destinado a criar a Agência Nacional de Defesa do Consumidor e da Concorrência (ANDC), preparado pela Presidência da República em 2000.¹

2. O papel do controle

Atuando sobre os próprios órgãos estatais, o controle desempenha importante papel nas relações entre Estado e sociedade, contribuindo para a garantia do regime democrático. À medida que uma sociedade se organiza, surgem necessidades que devem ser preenchidas sem que os direitos e liberdades individuais sejam comprometidos.

O Estado relaciona-se permanentemente com a sociedade. Dessas relações surgem as funções que lhe são próprias, exercidas por meio dos seus órgãos – instituições burocráticas que prestam serviços públicos, ligados a uma das funções fundamentais: executiva, legislativa ou jurídica. O conjunto de órgãos constitui, formalmente, a administração pública.

O Estado submete-se, então, à ordem e à eficiência administrativas, e à eficácia dos seus atos. Esses princípios criam mecanismos ou sistemas de controle das atividades estatais, defendendo tanto a própria administração pública, como os direitos e garantias coletivos.

São dois os sistemas de controle definidos pela Constituição Federal:

- a) o controle interno, realizado pelos próprios órgãos do aparelho estatal;
- b) o controle externo, realizado pelo Poder Legislativo, que conta com o auxílio da corte de contas.

2.1. O Controle interno

O controle interno encontra fundamento no art. 74 da Constituição Federal, o qual determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem manter, de forma

integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- a) avaliar o cumprimento de metas do plano plurianual e a execução dos orçamentos públicos;
- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, sob os aspectos de eficiência e eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração;
- c) exercer o controle das operações de crédito;
- d) apoiar o controle externo.

Internacionalmente, observa-se que os órgãos de controle interno têm pautado a sua atuação nos seguintes objetivos (cf. Diamond, 2002, p. 6):

- a) atividade de controle e de consultoria desenvolvida, de forma objetiva e independente, pelas próprias organizações, orientada para a adição de valor por meio do aprimoramento do processo administrativo;
- b) auxílio prestado a uma organização para que melhor atenda aos seus objetivos, envolvendo uma abordagem sistemática e disciplinada voltada para a avaliação e o aprimoramento da efetividade dos sistemas de administração de riscos, de controle e de governança corporativa.

Em termos gerais, há dois tipos de sistemas de controle interno (cf. Diamond, 2002, p. 26):

- a) descentralizado (p. ex., Países Baixos e Reino Unido):
 - cada ministério tem total responsabilidade sobre a execução e o controle do próprio orçamento, não sofrendo controle prévio por parte do órgão de controle interno do Ministério da Fazenda;
 - o Ministério da Fazenda estabelece os padrões de controle e coordena os órgãos de controle interno.
- a) centralizado (p.ex.: Espanha, França, Luxemburgo e Portugal):
 - o Ministério da Fazenda supervisiona diretamente os dispêndios de cada ministério, nomeando representantes para os vários órgãos de controle interno;

- o dirigente do órgão de controle interno do Ministério da Fazenda é o responsável pelo controle *a posteriori* de todos os gastos e receitas públicas, respondendo diretamente ao Ministro da Fazenda;

- cada ministério, porém, possui o seu próprio órgão de controle interno, encarregado, inclusive, das unidades subordinadas e supervisionadas.

No Brasil, prevaleceu, até recentemente, o sistema centralizado vinculado ao Ministério da Fazenda. Os Decretos da Presidência da República nº 4.113, de 5 de fevereiro de 2002, e 4.177, de 28 de março de 2002, porém, alteraram este quadro profundamente: o primeiro decreto transferiu a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) para a estrutura da Casa Civil da Presidência da República; o último, para a Corregedoria-Geral da União.

Ao subordinar a função de controle ao trabalho de correição, verifica-se que o Brasil se distanciou da experiência internacional. Ao proceder dessa forma, a contribuição do órgão de controle interno para o aprimoramento da administração pública pode estar sendo debilitada em decorrência da subordinação da atividade consultiva, essencial para o aprimoramento das práticas gerenciais, às atividades puramente coercitivas – não tão abrangentes e menos tempestivas em razão da busca da segurança jurídica.

2.2. O controle externo

O controle externo, por sua vez, é “*por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira*” (Meirelles, 1989, p. 602), destinando-se a comprovar:

- a) a probidade dos atos da administração;
- b) a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos;
- c) a fiel execução do orçamento.

O Poder Legislativo exercita esse controle diretamente, por meio de atos que lhe são constitucionalmente atribuídos (p. ex., a

autorização para a obtenção de empréstimos, a realização de operações de crédito externo por estados e municípios e a sustação de contratos administrativos), ou indiretamente, por meio das cortes de contas (i.e., órgãos incumbidos de auxiliar o Legislativo no exercício da fiscalização financeira e orçamentária).

As cortes são compostas por ministros ou conselheiros, procuradores e técnicos: aos primeiros competem discutir e julgar os assuntos sujeitos ao controle externo; aos segundos cabe defender a ordem jurídica; e aos técnicos compete instruir os processos de tomadas e prestações de contas, bem como elaborar os relatórios de auditoria, para posterior julgamento.

No Brasil, há o TCU, 27 tribunais de contas dos estados, incluindo o Tribunal de Contas do Distrito Federal, e 6 tribunais de contas dos municípios, mais os tribunais de contas específicos para as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Os órgãos em questão constam da seção que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária do capítulo sobre o Poder Legislativo tanto da Constituição Federal de 1988, como das constituições estaduais e do Distrito Federal. A Constituição Federal, em particular, ampliou as funções desempenhadas pelas cortes de contas, acrescentando os critérios de legitimidade, economicidade e razoabilidade aos de legalidade e regularidade.

Observa-se, no entanto, que o controle externo ainda é realizado de modo parcial, com ênfase nos aspectos formais de legalidade dos atos e de regularidade da despesa. Assim, é preciso que sejam adotadas medidas para a sua plena implementação, pois a sociedade não pode reconhecer a necessidade de um controle acerca do qual se tem idéia oposta, ou seja, “*por omissão de fiscalização, verifica-se e registra-se, tão somente, o descontrole*”. (Oliveira, 1995, p. 76.)

Como, no caso brasileiro, o sistema de fiscalização e controle externo está a cargo das cortes de contas, que constituem órgãos

autônomos e de atuação independente, embora vinculados aos Poderes Legislativos municipais, estaduais, distrital e federal, os registros de inoperância do controle atingem mais de perto essas instituições.

2.3. O Tribunal de Contas da União

Como a organização e as atribuições do TCU servem como parâmetro para as demais cortes de contas, este estudo concentrar-se-á nesse órgão.

As competências da corte de contas da União estão disciplinadas no § 2º do art. 33, no art. 71, no § 1º do art. 72, no § 2º do art. 74 e no parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal², destacando-se:

- a) apreciar as contas anuais do presidente da República;
- b) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;
- c) realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.

Subsidiariamente, também merecem menção as seguintes competências infra-constitucionais:³

- a) decidir sobre representação contra irregularidades em processo licitatório;
- b) acompanhar e fiscalizar os processos de desestatização;
- c) fiscalizar o cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;
- d) processar e julgar infrações administrativas contra as leis de finanças públicas;
- e) enviar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional informações sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento.

Internamente, sobressaem-se as seguintes resoluções:

- a) Resolução Administrativa nº 15, 13 de junho de 1993: aprova o regimento interno do TCU;
- b) Resolução nº 140, de 13 de dezembro

de 2000: define a estrutura e as competências das unidades que compõem o TCU;

- c) Resolução nº 142, de 30 de maio de 2001: disciplina as competências atribuídas ao TCU pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

3. O controle externo no mundo

Muitos países atribuem os seus controles externos a órgãos singulares, como as auditorias-gerais ou controladorias da Austrália, Áustria, Canadá, China, Colômbia, EUA, Israel, Nova Zelândia, Peru, Reino Unido e Venezuela. Esses órgãos são dirigidos por um auditor-geral ou controlador, ao qual compete definir os rumos da organização, bem como responder publicamente pelos trabalhos realizados.

Em outros países, como Alemanha, Bélgica, Brasil, Espanha, França, Grécia, Itália, Japão, Portugal e Uruguai, os dispêndios públicos são controlados por intermédio das cortes de contas. Nessas cortes, as principais decisões são tomadas por um colegiado de ministros ou conselheiros. Assim, embora geralmente os colegiados contem com um presidente⁴, a responsabilidade pela compatibilização entre meios e fins, bem como pelos trabalhos realizados, é exercida de modo difuso por todos com direito a voto.

Nos órgãos singulares, as recomendações resultantes das fiscalizações têm caráter unipessoal, inscritas pelo auditor-geral ou controlador. Nas cortes de contas, no entanto, em vez de recomendações, prevalecem as determinações, respaldadas em deliberações do colegiado.

As auditorias-gerais ou controladorias e as cortes de contas surgiram na Europa, mas influenciaram a organização de quase todos os Estados nacionais. As primeiras predominam nos países de tradição anglo-saxônica, enquanto as últimas são mais comuns naqueles influenciados pela Europa continental.

As cortes surgiram com a preocupação do controle da legalidade da gestão finan-

ceira do setor público. Esse controle pressupõe que o exato cumprimento da lei é uma condição necessária para a correta aplicação dos recursos públicos, ou seja: verificar se o gestor agiu conforme a legislação, se seus atos estavam respaldados nas normas aplicáveis, foi a primeira atribuição das cortes de contas.

O controle gerencial, por sua vez, é a principal marca das auditorias-gerais ou controladorias. Essa modalidade de controle prioriza a análise dos atos administrativos em relação tanto aos seus custos, como aos resultados almejados e alcançados.

Em relação ao *status* jurídico e à efetividade de suas decisões, as Entidades Fisca-

lizadoras Superiores (EFS) diferem de país para país. Algumas têm natureza administrativa, ou seja, as suas decisões podem ser revistas pelo Poder Judiciário. Outras, porém, possuem natureza jurisdicional, ou seja, as suas decisões são definitivas em relação ao seu objeto.

Ademais, o controle externo das finanças públicas tanto pode ser anterior à realização da despesa (*i.e.*, o controle prévio, no qual os atos sujeitos a controle podem ser vetados antes de serem efetivados), como pode ser posterior (*i.e.*, o controle *a posteriori*).⁵

A tabela abaixo resume as principais características da atuação de 23 EFS.

Características da atuação de 23 EFS

Países	Decisão Colegiada	Poder Judicante	Fiscalização				
			<i>a Priori</i>	<i>a Posteriori</i>	da Adm. Indireta	de Legalidade	de Gestão
Alemanha	☑	☑	-	☑	☑	☑	☑
Áustria	☑	☑	-	☑	☑	☑	☑
Bélgica	☑	☑	☑	☑	-	☑	-
Brasil ¹	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Cabo Verde	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Canadá	-	-	-	☑	☑	☑	☑
Cuba	-	-	-	☑	☑	☑	☑
Dinamarca	-	-	-	☑	☑	☑	☑
Espanha	☑	☑	-	☑	☑	☑	☑
EUA	-	-	-	☑	☑	☑	☑
Finlândia	☑	-	-	☑	☑	☑	☑
França	☑	☑	-	☑	☑	☑	☑
Grécia	☑	☑	☑	☑	-	☑	-
Irlanda	-	-	-	☑	☑	☑	☑
Israel	-	-	-	☑	☑	☑	☑
Itália	☑	☑	☑	☑	-	☑	☑
Japão	☑	-	-	☑	☑	☑	☑
Luxemburgo	☑	☑	☑	☑	-	☑	-
Países Baixos	☑	☑	-	☑	☑	☑	☑
Portugal	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Reino Unido	-	-	-	☑	☑	☑	☑
Suíça	-	-	-	☑	☑	☑	☑
EU	☑	-	-	☑	☑	☑	☑

Fonte: Brown, 2002, p. 19.

Nota: ⁽¹⁾ O Brasil exerce o controle prévio, p. ex., no acompanhamento do processo de desestatização.

Convém notar que todas as 12 EFS com poder judicante (*i.e.*, competentes para julgar as contas dos administradores públicos) tomam decisões de forma colegiada, havendo, por conseguinte, uma altíssima correlação entre essas características. Ademais, merece menção a ampla disseminação da fiscalização *a posteriori* e do controle de legalidade. Também são comuns as fiscalizações da administração indireta e da gestão,

enquanto o controle prévio permanece sendo uma exceção.

Em termos de vinculação institucional, as EFS podem estar ligadas a qualquer Poder, como mostra a tabela a seguir. Note-se, contudo, que não há controladorias vinculadas ao Poder Judiciário. Também entre as cortes de contas isso não é comum. Percebe-se, pelo contrário, uma nítida predominância da vinculação ao Poder Legislativo.

Vinculação institucional das EFS

TIPOS	PODER	PAÍSES
Cortes de Contas	Legislativo	Alemanha; Angola; Argélia; Bélgica; Benin; Brasil; Cabo Verde; Coréia; Espanha; França; Gabão; Gâmbia; Gana; Guiné Bissau; Holanda; Ilhas Maurício; Itália; Japão; Líbia; Luxemburgo; Malásia; Marrocos; Mauritânia; Moçambique; Mônaco; São Tomé e Príncipe; Senegal; Tanzânia; Tunísia; Turquia; Uruguai; e Zaire.
	Judiciário	Grécia e Portugal.
Controladorias	Legislativo	África do Sul; Argentina; Austrália; Canadá; Costa Rica; Dinamarca; Equador; EUA; Honduras; Hungria; Índia; Irlanda; Islândia; Israel; México; Nicarágua; Noruega; Nova Zelândia; Paquistão; Reino Unido; Suíça; Venezuela; e Zâmbia.
	Executivo	Antilhas Holandesas; Bolívia; Cuba; Finlândia; Jordânia; Namíbia; Paraguai; e Suécia.
	Nenhum	Chile; Colômbia; El Salvador; Guatemala; Panamá; Peru; Porto Rico; República Dominicana; Suriname.

Fonte: Brown, 2002, p. 18.

A maior presença do Estado no campo econômico e a ampliação dos serviços públicos oferecidos à população levaram as cortes de contas a buscar formas de controle que ultrapassassem a mera verificação dos aspectos formais dos atos administrativos, permitindo a incorporação de técnicas de controle gerencial, abrangendo questões acerca da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações governamentais. Coerentemente com esses desdobramentos, as mais destacadas tendências internacionais na área de controle, como apurado pela pesquisa “Tendências de Controle da Gestão Pública”⁶, realizada pelo TCU em 1999 e 2000, são (cf. TCU, B, 2000, p. 6):

a) o monitoramento sistemático pelas EFS do cumprimento de suas decisões ou recomendações;

b) a ampla publicidade das ações de controle;

c) a divulgação das boas práticas administrativas;

d) a crescente importância das auditorias de desempenho;

e) a utilização de especialistas e consultores externos para o planejamento de trabalhos mais complexos.

Na perspectiva de que os sistemas de controle devem ser instrumentos de aprimoramento da administração, impõe-se examinar os atributos das auditorias de desempe-

nhos realizadas pelas EFS.

Determinar a dimensão do desempenho a ser enfocada pelo controle não é uma ques-

ção simples. As respostas variam de país para país. A tabela a seguir sintetiza os diferentes enfoques.

Tipos de enfoque acerca da Auditoria de Desempenho

DIMENSÃO	OBSERVAÇÕES	PAÍSES QUE UTILIZAM
Eficácia e Eficiência	Controle do grau de alcance das metas programadas e da relação entre os bens e serviços gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados. Pouco informa, no entanto, acerca da utilidade do serviço prestado.	Nova Zelândia e Reino Unido.
Efetividade ¹	Controle da relação entre resultados (<i>i.e.</i> , impactos observados) e objetivos (<i>i.e.</i> , impactos esperados).	Austrália, Canadá e EUA.
Qualidade	Controle do grau de satisfação dos usuários.	Escandinávia.

Fonte: TCU, F, 1999, p. 14 (com adaptações introduzidas pelo autor).

Nota: ⁽¹⁾ No caso de um programa de vacinação, p. ex., a eficácia compararia vacinas ministradas e programadas, enquanto a efetividade se referiria ao efeito do programa sobre a incidência da enfermidade combatida. Portanto, enquanto a eficácia procura aferir se as metas foram alcançadas, a efetividade verifica se o público-alvo foi efetivamente beneficiado.

Comparando-se as auditorias de desempenho com as auditorias tradicionais, usualmente conduzidas pelas EFS, e com as avaliações de programa, comuns na esfera acadêmica, observam-se as diferenças dis-

criminas na tabela a seguir. Sobressaem-se, nas primeiras, a identificação de procedimentos gerenciais ótimos e o esforço para aprimorar os julgados subótimos.

Comparação entre Auditoria Tradicional, Auditoria de Desempenho e Avaliação de Programas

TIPO	IMAGEM DE GOVERNO	IMAGEM DE BOM FUNCIONAMENTO	OBJETIVO PRINCIPAL	MODALIDADE PREDOMINANTE	PAPEL DO AUDITOR/ AVALIADOR
Auditoria Tradicional	Máquina burocrática	Execução das transações e tarefas efetivamente reguladas por sistemas	"Accountability" de conformidade	Auditoria	Verificar as informações; encontrar discrepâncias entre os procedimentos observados e as normas gerais; inferir conseqüências; relatar achados
Auditoria de Desempenho	Cadeia de produção: insumos → processos → produtos → impactos	Procedimentos e produção organizacionais funcionam de forma otimizada	"Accountability" de desempenho	Inspeção	Avaliar os aspectos dos programas e das organizações envolvidas; relatar achados
Avaliação de Programas	Intervenções orientadas ao governo com a intenção de resolver problemas coletivos	Programas públicos atingem os objetivos; políticas públicas promovem o bem estar coletivo	Fornecer informações verídicas e úteis sobre a efetividade de políticas públicas e programas públicos	Pesquisa	Avaliar a efetividade das intervenções ou medir o impacto de interferências diversas sobre problemas coletivos

Fonte: Barzelay, 1997, p. 238.

Os tipos de auditoria de desempenho na tabela a seguir existentes atualmente estão discriminados

Tipos de Auditoria de Desempenho

TIPO	UNIDADE DE ANÁLISE	MODALIDADE DE REVISÃO	ABRANGÊNCIA DA AVALIAÇÃO	FOCO DO TRABALHO
Auditoria de Eficiência	Função organizacional, processo ou elemento de programa	Inspeção	Aspectos de operações governamentais ou de terceiros	Identificar oportunidades de diminuir o custo orçamentário para a produção dos resultados.
Auditoria de Efetividade de Programa	Política, programa ou elemento significativo de programa	Inspeção	Aspectos selecionados do desenho e da operação do programa	Avaliar o impacto das políticas públicas, avaliar a efetividade do programa
Auditoria de Capacidade de Gerenciamento de Desempenho	Organização	Inspeção	Aquela que afeta o desempenho das funções administrativas	Avaliar a capacidade de atingir objetivos genéricos de economia, eficiência e eficácia
Auditoria de Informações de Desempenho	Organização	Auditoria	Informação gerada pela medida do desempenho/ sistemas de relatório	Validar/atestar a precisão da informação oferecida pela organização
Avaliação de Risco	Programa	Inspeção	Todos os aspectos do desenho e da operação do programa	Identificar os principais riscos de <u>interrupção</u> do programa e suas fontes
Revisão da Melhor Prática de Gestão	Um setor inteiro, processo genérico ou função comum	Pesquisa	Aspectos da organização e operação programa	Formular normas específicas para a melhor prática de gestão; revelar o desempenho relativo dos setores participantes
Revisão Geral da Gestão	Organização	Inspeção	Aspectos selecionados da estrutura organizacional, sistemas e programas	Avaliar a capacidade da organização para cumprir com sua missão no exercício de suas competências legais

Fonte: Barzelay, 1997, p. 244.

As auditorias de desempenho estão disseminando-se paulatinamente entre as EFS, predominando, inicialmente, aquelas voltadas para o controle de eficiência, como mostra a tabela abaixo.

PAÍS	AUDITORIA			
	de Eficiência	de Efetividade de Programa	de Capacidade de Gerenciamento do Desempenho	de Informações de Desempenho
Alemanha	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-
Austrália	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-
Canadá	<input checked="" type="checkbox"/>	-	<input checked="" type="checkbox"/>	-
Estados Unidos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-
Finlândia	<input checked="" type="checkbox"/>	-	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
França	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-	-
Holanda	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-
Irlanda	<input checked="" type="checkbox"/>	-	<input checked="" type="checkbox"/>	-
Noruega	<input checked="" type="checkbox"/>	-	<input checked="" type="checkbox"/>	-
Nova Zelândia	<input checked="" type="checkbox"/>	-	-	<input checked="" type="checkbox"/>
Portugal	-	-	-	-
Reino Unido	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-	-
Suécia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Fonte: Barzelay, 1997, p. 246.

No caso do Brasil, as tendências em favor do controle gerencial foram assimiladas pela Constituição Federal de 1988. Efetivamente, as cortes de contas brasileiras tiveram as suas competências substancialmente ampliadas, passando a englobar a apreciação contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como o exame da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos das administrações direta e indireta. Adicionalmente, além das despesas, também as receitas passaram a ser objeto de fiscalização. Já os débitos e multas imputados passaram a ter eficácia de títulos executivos.

Ademais, impera uma relação de duplo grau de “*accountability*”, uma vez que prestam contas (cf. TCU, F, 1999, p. 14):

a) o Presidente, em nível macro, sobre as ações do governo constantes do Orçamento Geral da União;

b) os ordenadores de despesa, em nível micro, pelos atos praticados na administração dos respectivos órgãos e entidades.

Portanto, há um amplo espaço para o controle de eficácia e eficiência em nível micro e de efetividade em nível macro. Para que a mudança de paradigma de processos para resultados tenha sucesso, porém, duas questões devem ser enfrentadas:

a) a aparente contradição entre o direito administrativo – e o modelo burocrático correspondente – e as demandas de autonomia e de flexibilidade que os novos desenvolvimentos da administração propõem em função dos requisitos de eficácia, eficiência e efetividade;

b) a conseqüente deficiência do direito administrativo como ferramenta de controle gerencial da administração pública.

As questões formuladas acima precisam ser equacionadas, pois os órgãos governamentais, à luz do modelo de gerenciamento embutido no moderno projeto de reforma do Estado, deixaram de ser meros apêndices burocráticos da legitimidade puramente legal da administração pública, tornando-se portadores de um fator próprio de legiti-

midade, representado pelos valores de eficiência e eficácia.

O conflito entre os imperativos do controle gerencial e os ditames do direito administrativo suscita a questão correlata do *status* jurídico das deliberações da corte de contas da União.

4. O alcance do controle judicial

A administração pública também está sujeita ao controle judicial – distinto dos controles interno e externo, mas inerente ao estado de direito. Esse controle é exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário por meio da função jurisdicional, visando a defender os administrados e manter a administração dentro das normas legais vigentes. O seu objeto são os atos administrativos praticados pelo Executivo, pelo Legislativo e pelo próprio Judiciário. Trata-se, portanto, de um controle da legalidade dos atos administrativos, abrangendo o exame de sua conformidade com a legislação, bem como os elementos fáticos e princípios gerais que o legitimaram.

Na perspectiva do sistema de controle externo, o que, em tese, não seria permitido ao Poder Judiciário é o controle do mérito administrativo, ou seja, da conveniência, oportunidade e justiça dos atos de gestão:

o mérito administrativo, relacionando-se com questões políticas e elementos técnicos, refoge ao âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é a de aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou, na sua falta, com os princípios gerais do Direito. (Meirelles, 1989, p. 605.)

Efetivamente, as cortes de contas reivindicam o *status* de instância única de análise do mérito das contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos. Dessa forma, a deliberação acerca do mérito não poderia ser revista pelo Poder Judiciário, o qual deveria ater-se ao exame dos critérios de legalidade e legitimidade. Assim, as decisões das cortes representariam “coisas julgadas”. O responsável por determinados recursos

públicos teria que prestar contas à corte apropriada, a qual examinaria os motivos determinantes do uso dos recursos, aprovando ou desaprovando as contas. Eventualmente, esse responsável poderia recorrer ao controle judicial, o qual, todavia, somente poderia rever o julgamento da corte de contas sob o aspecto da legalidade, não podendo adentrar o exame dos motivos determinantes.

A reivindicação acima, porém, é contestada com base no princípio de que não existem atos preservados do exame judicial. Conseqüentemente, ao julgador competiria investigar toda a ação sujeita ao controle judicial até que forme o seu juízo acerca da aplicação do Direito. A própria doutrina jurídica preconiza o monopólio do controle jurisdicional pelo Poder Judiciário, aplicando-se, inclusive, aos atos administrativos, como as decisões das cortes de contas. Afinal, o inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal estipula que “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito*”.

Atualmente, observa-se que quanto mais as cortes de contas, a começar pelo TCU, insistem na natureza jurisdicional de suas decisões, mais esses órgãos têm-se exposto a contestações perante o Poder Judiciário, o qual, cioso das suas próprias prerrogativas, têm imposto seguidas restrições às competências dessas cortes.

Efetivamente, o Supremo Tribunal Federal (STF), em diversas decisões, limitou o âmbito da fiscalização do TCU, restringindo as suas competências. Em 09 de setembro de 2002, p. ex., foi deferida medida liminar no MS 24.354-6/DF, impedindo que o órgão em questão prossiga a fiscalização de licitação promovida pela Petrobras para adquirir plataformas de petróleo. A decisão buscou fundamento no MS 23.627-2/DF, sustentando que a empresa não gere recursos públicos, não se submetendo, portanto, ao controle do TCU.

Quanto à apreciação dos atos de aposentadoria, já está consagrado na jurisprudência do STF o entendimento de que as deliberações do TCU constituem “*mera recomendação*” à autoridade administrativa (cf. MS 21.683/RJ, MS 21.462/DF e MS 21.519/PR).

Em relação ao controle dos recursos de “*royalties*” do petróleo, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro recentemente impetrou o MS-24.312/DF contra a Decisão 101/2002 do Plenário do TCU, impedindo a corte de contas da União de fiscalizar os recursos em questão. A liminar foi negada por ausência de *periculum in mora*. A ministra-relatora, entretanto, em seu despacho de 26/08/2002, fez a seguinte ressalva: “*em que pese a viabilidade da tese do impetrante*”. (Cf. Silveira e Silva, 2002.)

Ademais, em 25 de setembro de 2001, outro ministro do STF defendeu, no decorrer de um seminário, a tese de que não cabe ao TCU fiscalizar as decisões das agências reguladoras existentes no âmbito do Poder Executivo. (Cf. Silveira e Silva, 2002.)

Por fim, em 06 de novembro de 2002, foi deferida liminar no MS 24.073/DF, excluindo os advogados do rol de agentes públicos passíveis de serem responsabilizados pelo TCU.

As decisões do STF, bem como as declarações de seus membros, sugerem que a função jurisdicional reivindicada pelo TCU não conta com o beneplácito do Poder Judiciário, que vem adotando interpretações mais e mais restritivas acerca do que sejam recursos públicos federais sujeitos à ação fiscalizadora da corte de contas da União.⁷

Subsidiariamente, impõe-se notar que, de modo paradoxal, enquanto o TCU tem sofrido seguidas restrições na extensão do controle que lhe compete, o conceito amplo sobre o que sejam recursos públicos federais, englobando toda a administração indireta, continua sendo usado por outra entidade de controle, qual seja: o Fundo Monetário Internacional (FMI). Para essa entidade, ainda que as empresas públicas⁸ possam ser administradas com critérios de eficiência semelhantes aos das empresas privadas,

isto não pode ser generalizado, pois muitas permaneceriam funcionando somente em decorrência de fundos fornecidos pelo governo. No entender do FMI, as empresas públicas contribuem significativamente para os déficits públicos totais e para a expansão do crédito. Ademais, o que produzem e o modo como produzem também tendem a ser influenciados por sua qualidade de integrantes do setor público. Assim, o impacto do governo sobre a economia também ocorreria por meio das empresas de sua propriedade e/ou controle, que podem ser usadas como instrumentos para a execução de políticas governamentais. (Cf. Tanzi, 1999, p. 18, & Stella, 1999, p. 253.)

Como o controle exercido pelo FMI, ainda que possa ter importantes conseqüências econômico-financeiras, é de natureza administrativa, diferentemente da fiscalização visada pelo TCU, a questão a ser colocada, por conseguinte, é se o TCU não poderia ter evitado as restrições que lhe têm sido impostas se tivesse optado por uma ação mais gerencial e menos jurídica.

5. O controle externo como ferramenta de aprimoramento da administração pública

O controle é parte integrante e essencial de qualquer processo de produção de bens e serviços. A sua principal função deve ser a busca de melhores resultados por parte das organizações que integra. Para poder contribuir de forma efetiva para o êxito dos empreendimentos, o controle precisa atuar concomitantemente às diversas etapas do processo de produção, detectando desvios e anomalias em tempo compatível com a introdução oportuna dos aperfeiçoamentos e correções que se fizerem necessários. A questão da oportunidade é crucial: o controle somente pode ser caracterizado como tal quando contribui tempestivamente para a consecução dos objetivos da organização. Pronunciar-se após a consumação do dano, limitando-se a identificar os responsáveis,

é uma disfunção em termos da atuação esperada do controle.

Afinal, nem todo ato de má gestão constitui um ato ilícito, que requer, em prol da segurança jurídica, prolongadas demonstrações de responsabilidade. Pelo contrário, todo empreendimento, mesmo aqueles patrocinados pelo poder público, envolve riscos. A minimização dos efeitos nocivos das decisões que se mostrarem equivocadas exige a pronta ação do sistema de controle, entendido como um insumo do processo de tomada de decisão. Esse entendimento pode ser assim resumido: a incompetência administrativa, no mais das vezes, não constitui ilicitude. A aferição de responsabilidades, de natureza eminentemente jurídica, deveria ser a exceção e não a regra.

A ocorrência de disfunções no desenrolar de quaisquer atividades é humana e inerente ao ato de fazer. Muitas podem ser debitadas às falhas de planejamento, associadas ou não a diagnósticos inconsistentes, às dificuldades inesperadas de execução, ao despreparo dos agentes, à subestimação dos obstáculos a serem transpostos ou mesmo à superveniência de eventos imprevisíveis e/ou incontornáveis. A observação de disfunções deveria promover a interação entre gestores e controladores, para que os primeiros fossem alertados e auxiliados na identificação e, quando possível, superação das causas, bem como estimulados a introduzir correções e aperfeiçoamentos voltados para a obtenção dos melhores resultados.

Na prática, contudo, as ações de controle exibem inúmeras deficiências. O acompanhamento físico da execução dos projetos públicos, p. ex., é limitado. As prestações de contas, por sua vez, são analisadas à luz dos papéis apresentados, com ênfase nos aspectos formais. Já os trabalhos técnicos são, com freqüência, produzidos sob bases frágeis, pobres em evidências, carentes de validação técnica específica.

Ainda assim, na sua atuação rotineira, o controle, por vezes, depara-se com disfunções que não se enquadram nas situações

descritas acima. Em vez da falha eventual, provocada pela imperícia, observam-se danos intencionais, desvios de recursos ou obtenções de vantagens indevidas – práticas ilícitas em prejuízo do interesse público. Esses casos extrapolam os limites da ação normal do controle. Uma vez constatados, compete ao controle promover a execução própria e, paralelamente, acionar e cooperar com as instâncias competentes para a determinação das responsabilidades e para a instrução dos processos pertinentes. Nesse contexto, portanto, a atuação do controle é essencialmente coadjuvante, auxiliar daqueles que detém a competência e os meios para a investigação e a instrução dos processos criminais (*i.e.*, o Poder Judiciário e o Ministério Público).

O que não pode ocorrer é a substituição da premissa de que o controle é um instrumento gerencial por outra na qual o controle tem como finalidade apurar denúncias e crimes contra o patrimônio. Ao priorizar as exceções, o controle deixa de ter como foco principal a melhoria dos métodos e processos administrativos.

Não se trata de desvalorizar o papel da função judicante das cortes de contas. Entende-se somente que, no contexto brasileiro, é primordial reforçar o papel dessas cortes como instrumentos de controle gerencial, dando-lhe maior capacidade técnica e operacional. Assim, enquanto o colegiado integrado pelos ministros continuaria exercendo a função acima citada, atendo-se aos casos que demandassem pronunciamentos por maiorias qualificadas, a unidade técnica adquiriria um mandato próprio para controlar o conjunto de atos de gestão.

Para que a proposta acima possa ser mais bem compreendida, impõe-se um exame das potencialidades e limitações do TCU.

6. As potencialidades e limitações do TCU

Para que os rumos de uma organização sejam planejados estrategicamente, os am-

bientes interno e externo devem ser analisados cuidadosamente, identificando-se oportunidades e ameaças. As primeiras representam vantagens a serem exploradas; as últimas, desafios a serem enfrentados ou obstáculos a serem contornados.

Em relação ao ambiente externo, o contexto no qual se insere o TCU não pode ser caracterizado como turbulento ou como sujeito a forte concorrência. Considerando-se, porém, as mudanças por que tem passado a administração pública (p. ex., aumento na quantidade de concessões de serviços públicos, expectativas de maior transparência nos gastos e de melhor avaliação da gestão pública e pressões políticas em favor da mudança do modelo de controle externo), percebe-se que o TCU não está inteiramente seguro, devendo dar respostas claras acerca da contribuição de suas ações para o bem-estar da coletividade.

Efetivamente, a interação com o ambiente externo é fundamental para que o TCU possa cumprir com eficácia a sua missão institucional, sendo primordial que as expectativas das partes interessadas no controle externo, especialmente o Congresso Nacional e a sociedade civil, sejam identificadas corretamente.

Na já mencionada pesquisa conduzida pelo TCU, foram identificadas várias oportunidades para a atuação da corte de contas da União, merecendo destaque (cf. TCU, H, 2000, p. 11):

- a) a crescente demanda por serviços públicos, cuja prestação por empresas concessionárias requer acompanhamento;
- b) as expectativas de que o TCU desenvolva ações que possam orientar e prevenir erros;
- c) as demandas por avaliações dos resultados das ações públicas.

Por outro lado, o TCU também entende que deve estar atento a várias restrições, em especial:

- a) a inconstância na estrutura da administração pública, principalmente do sistema de controle interno;

b) a concorrência com o Ministério Público da União e com outras entidades de auditoria;

c) a demanda superior à capacidade de atendimento;

d) o desgaste da imagem institucional;

e) a profusão normativa.

Já no que se refere ao ambiente intra-institucional, o TCU entende que possui prerrogativas que podem auxiliar na melhora do desempenho do controle externo, destacando-se (cf. TCU, H, 2000, p. 11):⁹

a) o poder sancionador;

b) o processo decisório compartilhado;

c) a autonomia e independência institucionais;

d) o assessoramento técnico ao Congresso Nacional;

e) o poder normativo referente às matérias de sua competência.

Por outro lado, a própria corte de contas da União reconhece que vários aspectos internos precisam ser aprimorados, para que o desempenho do controle externo não continue sendo prejudicado:

a) predomínio do controle reativo;

b) planejamento estratégico pouco efetivo;

c) reduzida especialização em áreas temáticas;

d) reduzida cobertura de recursos fiscalizados;

e) poder sancionador pouco reconhecido pela sociedade;

f) ausência de critérios de seletividade na execução da atividade de controle;

g) ausência de indicadores de desempenho que favoreçam a tempestividade, a eficácia e a efetividade do controle externo;

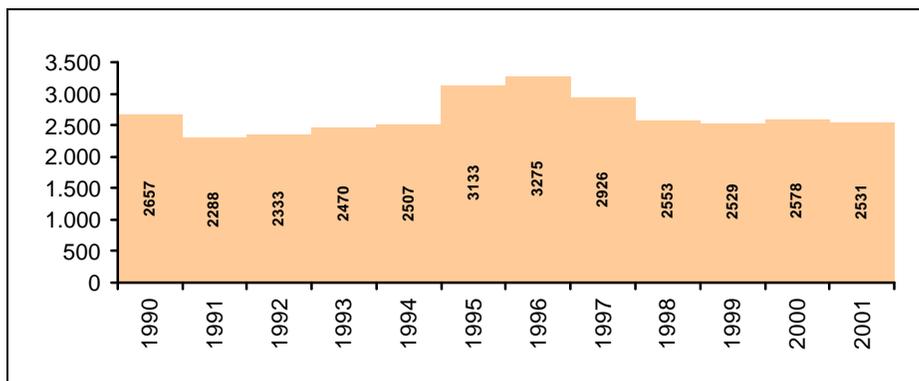
h) política de recursos humanos e estrutura organizacional pouco flexíveis para atender às constantes mudanças do ambiente externo.

As limitações em questão estão particularmente presentes no modo como os recursos internos são alocados, na extensão dos ritos processuais e na generalização dos procedimentos recursais.

6.1. Alocação dos recursos disponíveis

Como mostra o próximo gráfico, os órgãos e entidades sujeitos ao controle do TCU (*i.e.*, as unidades jurisdicionadas), integrantes das administrações direta e indireta do governo federal, passaram de 2.288, em 1991, para 3.275, em 1996, situando-se, atualmente, um pouco acima de 2.500 – uma queda explicada, em boa medida, pela intensificação do processo de desestatização na segunda metade da década de 1990.

Quantidade de Unidades Jurisdicionadas ao TCU



Fonte: TCU, I.

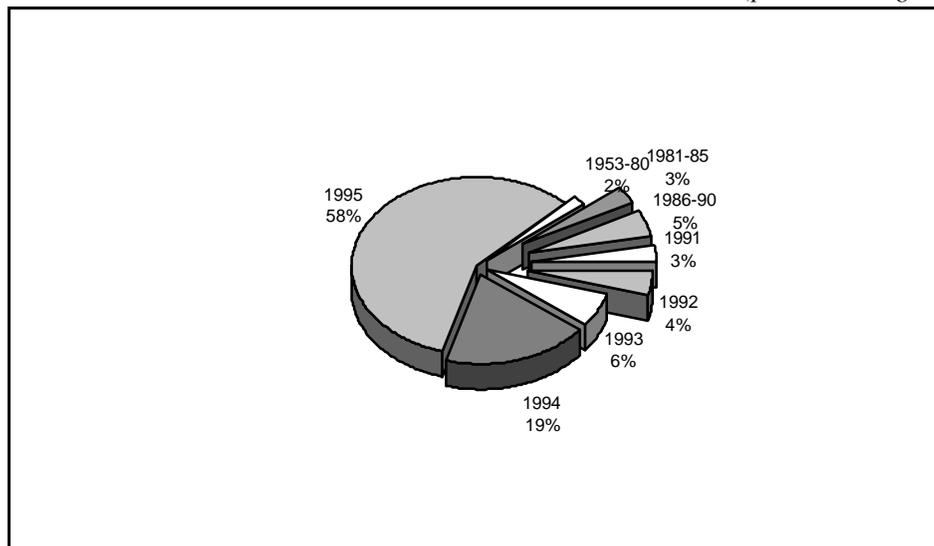
Os órgãos e entidades quantificados acima não apenas são obrigados a prestar contas, mas também suscitam recursos contra as decisões proferidas, bem como processos referentes a auditorias, a renúncias de receitas, a atos sujeitos a registro (*i.e.*, admissões e concessões de aposentadorias, reformas e

pensões) e a análises das declarações de bens e rendas – processos que, freqüentemente, requerem vários anos para serem concluídos.

Como mostrado pelo próximo gráfico, em 1995, p.ex., transitaram 51.941 processos no âmbito do TCU,¹⁰ alguns, inclusive, com início na década de 50.

Distribuição dos 51.941 Processos que Tramitaram no TCU em 1995

(por ano de origem)



Fonte: Levantamento efetuado pela área de informática do TCU em 1996 (cfe. solicitação do autor).

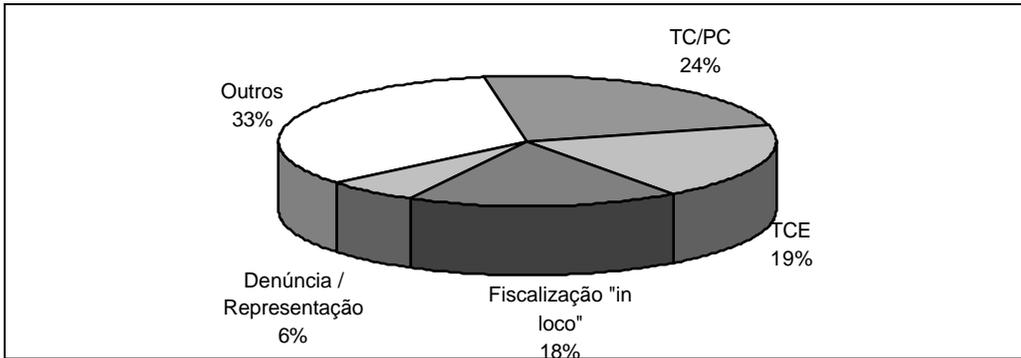
Em decorrência da sua repercussão entre os principais clientes do TCU (*i.e.*, o Congresso Nacional e a sociedade civil), as auditorias e inspeções são consideradas as atividades que têm proporcionado os melhores resultados e a melhor publicidade para o controle externo. Essas ações, no entanto, absorvem um percentual reduzido da força de trabalho da corte de contas da União. Os planos semestrais de auditoria de 1997 e 1998, p. ex., previam, respectivamente, que 17% e 5% do tempo de trabalho do corpo técnico seria dedicado às fiscalizações *in loco*.

Efetivamente, no período de 1995 a 1998, houve uma queda na quantidade de fiscalizações *in loco* realizadas anualmente (de 901, em 1995, para 720, em 1998)¹¹, contra

um aumento expressivo na quantidade de processos de contas apreciados (de 3.580, em 1995, para 5.125, em 1998). Ademais, do total de processos apreciados em 1998, 50% referiam-se a tomadas e prestações de contas e apenas 4% referiam-se a fiscalizações *in loco*. (Cf. TCU, F, 1999, p. 42.)

Considerando-se a quantidade de dias dedicados às atividades de controle externo pelas unidades técnicas, excetuando-se os exames de recursos, as renúncias de receita, os atos sujeitos a registro e as análises das declarações de bens e rendas, o próximo gráfico mostra a distribuição percentual do período trabalhado em 1998. Constatase que o investimento em trabalhos de fiscalização *in loco* é limitado – 18% do total.

Distribuição do Tempo Utilizado na Atividade de Controle Externo em 1998



Fonte: TCU, G, 2000, p. 38.

Notas: ^(a) TC/PC: tomadas e prestações de contas;

^(b) TCE: tomadas de contas especiais.

Os dados acima mostram que a efetividade do trabalho do TCU pode ser aprimorada sem que o quadro de servidores precise ser aumentado, bastando que seja priorizado o instrumento tido como mais eficaz: as fiscalizações *in loco*. Para isso, porém, impõe-se que as instruções das tomadas e prestações de contas sejam racionalizadas.

6.2. Instrução das tomadas e prestações de contas

O processo de exame e julgamento de tomadas e prestações de contas anuais é tido como a expressão máxima do poder controlador do TCU, exercido em auxílio ao Congresso Nacional, pois permite à corte de contas da União formar um juízo sobre as ações dos responsáveis pela administração de recursos públicos federais, bem como fazer determinações e impor sanções.

Em um modelo simplificado de funcionamento do TCU, cada tomada e prestação de contas deveria ter, internamente, cinco tramitações:

- do protocolo para a unidade técnica;
- da unidade técnica para o Ministério Público junto ao TCU, para manifestação;
- do Ministério Público para o relator;
- do relator para a unidade de apoio às

sessões dos colegiados, para inclusão em pauta e julgamento;

e) da unidade de apoio às sessões para a unidade técnica, para as providências cabíveis e encerramento.

Várias circunstâncias, entretanto, podem modificar o fluxo do processo, ocasionando um número muito maior de tramitações (p. ex., a necessidade de autorização do relator para citações e audiências).

A pesquisa “Tendências de Controle da Gestão Pública”, do TCU, identificou dois problemas críticos no processo em questão (cf. TCU, G, 2000, p. 1):¹²

a) intempestividade, ou seja, o longo período de tempo entre o fato gerador (*i.e.*, o ato de gestão) e a deliberação acerca do mérito (*i.e.*, o julgamento);

b) baixa contribuição para a efetividade do controle externo em termos da percepção que os clientes têm dos benefícios resultantes da atuação do TCU.

A tabela a seguir contém os tempos médios despendidos pelo TCU para deliberar sobre cada tipo de processo de contas, incluindo-se as tomadas de contas especiais para fins de comparação.¹³ Os dados corroboram o primeiro problema citado acima. Considerando-se que um mês possui 22 dias úteis, são precisos de 10 a 14 meses para que os processos em questão sejam julgados.

Prazo Médio de Julgamento de Diversos
Tipos de Processos de Contas (1997 – 1999)

TIPO DE PROCESSO	PRAZO MÉDIO ATÉ JULGAMENTO
PC	277 dias úteis
PC Simplificado	232 dias úteis
TC	259 dias úteis
TC Simplificado	213 dias úteis
TCE	301 dias úteis

Fonte: TCU, G, 2000, p. 15.

Efetivamente, os dados da tabela, associados ao elevado estoque de processos existente, indicam que a atual sistemática de instrução de processos dificilmente permitirá que a corte de contas da União cumpra os prazos legais para a deliberação final. Isso ocorre porque a corte entende que deve julgar todas as tomadas e prestação de contas conforme o mesmo rito processual (cfe. o inciso I do art. 1º da Lei Orgânica do TCU – Lei nº 8.443, de 1992), admitindo somente algumas poucas exceções – p.ex., as tomadas de contas especiais referentes a débitos até 6.000 UFIRs estão dispensadas de ser encaminhadas (cfe. os artigos 5º e 6º da Lei Orgânica do TCU).

Em junho de 2000, uma unidade técnica da corte de contas da União apurou, em relação às 247 tomadas e prestações de contas instruídas no período de 1996 a 1998, o seguinte (cf. TCU, G, 2000, p. 20):

- a) 47,8% foram julgados regulares;
- b) 36% foram julgados regulares com ressalvas;
- c) 0,8% permaneciam sobrestados;
- d) 15,4% permaneciam pendentes de julgamento, incluindo todos os processos com parecer do controle interno pela irregularidade;
- e) 77% dos processos foram julgados conforme o parecer do controle interno.

Portanto, em relação ao parecer do controle interno, os exames feitos pelas unidades técnicas da corte de contas da União agregaram valor a somente 33% das toma-

das e prestações de contas. Diante disso, seria razoável que o TCU concentrasse os seus esforços na identificação, mediante evidências acessórias (p. ex., denúncias, contas anteriores e achados de auditoria), dos processos cujas falhas possam não ter sido constatadas pelo controle exercido pela própria administração pública. Complementarmente, o TCU também poderia incentivar o aprimoramento dessa forma de controle, minimizando-se o retrabalho no âmbito do controle externo.

6.3. Volume de recursos

Outro importante ponto de estrangulamento encontrado no TCU são as interposições de recursos. Essas interposições não contribuem para a intempestividade das tomadas e prestações de contas, pois referem-se às decisões de mérito, ou seja, ocorrem após o ciclo de exame e julgamento das contas. Podem, porém, afetar a efetividade do controle externo (p. ex., recursos interpostos pouco antes do período eleitoral podem suspender os efeitos da lista de gestores tornados inelegíveis pelo TCU).

Convém notar que, de 1995 a 1998, a proporção de recursos interpostos em relação ao total de processos de contas julgados passou de 5,95% a 6,21%.

Observa-se, assim, que a busca da certeza jurídica tem sobrecarregado a organização, em prejuízo da dimensão administrativa do controle.

Proporção de Recursos Apreciados pelo TCU

RECURSOS	1995		1996		1997		1998	
	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%
Providos	148	44,6	175	48,2	215	51,7	204	46,0
Não providos	184	55,4	188	51,8	201	48,3	239	54,0
TOTAL	332	100,0	363	100,0	416	100,0	443	100,0
(Qtde. Total de Recursos / Qtde. Total de Contas Julgadas)%	5,95%		4,98%		5,11%		6,21%	

Fonte: TCU, G, 2000, p. 35.

7. Propostas de aprimoramento do TCU

O controle externo, se bem exercido, pode ser um importante instrumento de aprimoramento do processo legislativo e de modernização da administração pública. Para isso, todavia, é primordial que o ciclo de gestão se complete e que os tomadores de decisão nos Poderes Legislativo e Executivo recebam, tempestivamente, informações relevantes e confiáveis sobre a execução das ações públicas.

A percepção média sobre o desempenho do TCU está, porém, longe de ser satisfatória, como mostra a pesquisa feita pela própria corte de contas da União. (Cf. TCU, C, 2000, p. 6.)

À luz das dificuldades, reais ou supostas, enfrentadas pelo TCU, há várias propostas de reorganização do controle externo no âmbito do Congresso Nacional. Ademais, o grupo encarregado da pesquisa “Tendências de Controle da Gestão Pública” também elaborou diversas sugestões de aprimoramento da corte de contas, ainda que as principais sugestões não tenham sido acolhidas pelo colegiado de ministros.

Como demonstrado pelo não-acolhimento das sugestões citadas acima, o presente estudo entende que o fortalecimento da área técnica, a qual passaria a contar com uma identidade jurídico-administrativa própria, é uma condição necessária para que o controle externo seja repensado como uma ferramenta gerencial.¹⁴

Assim, este tópico tratará, primeiramente, das propostas formuladas pelo corpo técnico do TCU; em seguida, das propostas que estão tramitando no Congresso Nacional; e, por fim, de uma proposta de criação de uma diretoria-geral, não-subordinada ao corpo de ministros, inspirada, por analogia, no anteprojeto da ANDC, elaborado pela Presidência da República em 2000.

7.1. A Perspectiva Interna

No âmbito da pesquisa sobre tendências do controle da gestão pública, foram aventadas várias soluções para os problemas que afligem a corte de contas da União, destacando-se (cf. TCU, G, 2000, p. 2):

a) triagem e segregação das contas anuais: contas com alta probabilidade de não conter quaisquer irregularidades seriam separadas das demais e diferidas para julgamento ao final do prazo legal, caso não fossem observados problemas por outros instrumentos de controle; informações do controle interno e registros históricos do TCU seriam utilizados para estimar a probabilidade em questão; ademais, as contas de órgãos ou entidades que movimentassem os duzentos maiores orçamentos (*i.e.*, cerca de R\$ 100 milhões, atualmente) seriam examinadas com prioridade;

b) padronização das tomadas e prestações de contas: melhoria do sistema de controle das tramitações; priorização eletrônica de processos; maior facilidade de acesso, por parte dos servidores, às informações

sobre estoque; delegação padronizada de competência para diligências, citação e audiências; simplificação dos procedimentos de localização do responsável; estabelecimento de indicadores de desempenho; entre outras;

c) melhoria da disponibilidade e da qualidade da informação: auditoria dos procedimentos de controle adotados pelos controles internos; implantação de uma política de gestão da informação e do conhecimento; e expansão do acesso do TCU às fontes de informação da administração pública por meio de técnicas de pesquisa mais elaboradas;

d) integração das instâncias envolvidas nas tomadas e prestações de contas: melhoria da comunicação entre as unidades técnicas e os gabinetes dos ministros no que tange à qualidade das tomadas e prestações de contas.

As soluções aventadas têm amplo alcance. Algumas são inteiramente compatíveis com o atual modelo brasileiro de controle externo e já foram ou estão sendo implementadas. Outras, porém, não foram acolhidas pelo colegiado de ministros, especialmente a proposta de triagem e segregação das contas anuais.

Projeto de decisão normativa que visava a instituir procedimentos simplificados a serem observados pelas unidades técnicas com vistas a reduzir o estoque de processos vencidos, p. ex., motivou a Decisão 143/2001 do Plenário do TCU, a qual declarou desnecessária a adoção da decisão normativa propugnada. Cabe destacar os termos do recurso apresentado pelo Ministro Adhemar Paladini Ghisi:

A prevalecer o Projeto de Decisão Normativa em comento, atos contrários mesmo à Constituição, como a admissão sem concurso público ou a indevida ausência de realização de procedimento licitatório, passarão a ser encarados como simples falhas formais, levando tão-somente à efetivação de determinações. Ter-se-ia, então, reduzida a competência desta Corte, que passaria apenas a atuar na imputação

de débitos. Não mais faria sentido a fiscalização de atos e contratos.

Assim como o Poder Judiciário não tem hesitado em impor limites à atuação do controle externo, preservando as suas próprias prerrogativas, os ministros do TCU têm-se mostrado refratários às tentativas de reinterpretar o arcabouço legal em vigor em prol da simplificação de procedimentos, sob o argumento de que isso implicaria redução nas competências legais da Corte. Considerando-se a subordinação funcional da área técnica ao fórum incumbido da dimensão judicante do controle externo, trata-se de um debate desigual, com resultados previsíveis.

É correto que a aludida dimensão integra a tradição jurídico-administrativa brasileira. A experiência internacional, por sua vez, torna evidente que essa dimensão requer a existência de um colegiado, para que suas determinações, com conseqüências jurídico-econômicas compulsórias ou quase compulsórias, sejam enriquecidas pelas perspectivas dos seus vários membros. Isso não implica, contudo, a necessidade da subordinação do controle gerencial – eminentemente técnico, cujo principal resultado são meras recomendações, amparadas na tempestividade e ampla divulgação – à função judicante.

Efetivamente, aplicações recentes da teoria dos jogos às deliberações dos órgãos colegiados demonstraram que decisões tomadas por amplas maiorias formam estratégias dominantes em relação às decisões tomadas por maiorias simples. As coalizões amplamente vencedoras assegurariam aos membros do colegiado benefícios com valores esperados maiores – mais especificamente, cada membro teria maior autonomia para gerir segmentos especializados do processo decisório, ou seja, cada delegado minimizaria as interferências dos demais delegados em temas do seu direto interesse.¹⁵

O fenômeno descrito acima é facilmente observado na atuação do colegiado do TCU. Por um lado, as decisões são, com freqüência, quase consensuais. Por outro, a lista de unidades jurisdicionadas (*i.e.*, o rol de ór-

gãos e entidades sujeitos ao controle da corte de contas) atribuída a cada ministro gera agendas especializadas, ou seja, os membros do colegiado têm interesse em resguardar as suas prerrogativas técnico-jurídicas sobre as respectivas listas.¹⁶

As características descritas acima podem ser inerentes a situações complexas, que exijam manifestações por fóruns plurais, cuja responsabilidade deva permanecer difusa. Não são, porém, características plenamente compatíveis com organizações cujos objetivos deveriam ser claramente definidos e facilmente mensuráveis, como devem ser as áreas técnicas dos órgãos de controle.

Portanto, um passo importante para que o controle gerencial avance no Brasil é uma

definição, objetiva e independente, da missão do corpo técnico, subordinado a um dirigente encarregado de compatibilizar meios e fins, tornando perene e concentrada a responsabilidade atualmente exercida de forma transitória e difusa.

7.2. A Perspectiva do Poder Legislativo

Há, no Poder Legislativo, 46 proposições que afetam, diretamente ou indiretamente, o controle externo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: 24 propostas de emenda à Constituição; 4 projetos de lei complementar; 17 projetos de lei; e 1 projeto de resolução do Congresso Nacional.¹⁷

As proposições em questão podem ser agrupadas da seguinte maneira:

- a) fixação de mandatos ou de critérios para a nomeação de conselheiros e ministros das cortes de contas, bem como de vedações aplicáveis a seus familiares¹⁸ 9;
- b) disciplinamento ou ampliação das competências dos órgãos de controle externo¹⁹ 9;
- c) definição de prazos diversos²⁰ 8;
- d) disciplinamento da atuação do Poder Legislativo²¹ 4;
- e) extinção de órgãos de controle externo²² 4;
- f) mudança da vinculação institucional²³ 3;
- g) fixação de normas gerais de contabilidade pública²⁴ 2;
- h) fixação de restrições orçamentárias²⁵ 2;
- i) outras 5.

No item “a”, há propostas de ampliação da quantidade de ministros, de atribuição de mandato aos membros dos colegiados ou de alteração dos critérios de nomeação.²⁶

No item “b”, por sua vez, destacam-se as medidas destinadas a reforçar o poder judicante, permitindo ao TCU quebrar o sigilo bancário dos administradores públicos (PLP 308/2002) e constituindo títulos executivos parajudiciais (PLS 244/2000). Ademais, no item “i” há a PEC 209/2000, que reitera o caráter permanente das cortes de contas.

Nos itens “e” e “f”, por fim, prevalecem as propostas de fortalecimento do papel do Poder Legislativo, seja por meio da assimilação de todo o controle externo, como da

criação de auditorias-gerais, sem poder judicante.

Dessa forma, percebe-se que as proposições legislativas não têm enfrentado diretamente a questão de como fortalecer a área técnica das cortes de contas, a não ser pela proposta de criação de auditorias-gerais, que não encontra amparo na tradição jurídico-administrativa brasileira, podendo, inclusive, criar um indesejado vazio legal, pois as prestações de contas foram incorporadas, p. ex., ao arcabouço da Lei de Responsabilidade Fiscal (cfe. o art. 49 da Lei Complementar 101/2000).

Uma organização nos moldes inicialmente propostos para a ANDC, pelo contrário, seria mais compatível com as peculi-

aridades da administração pública brasileira.

7.3. A Criação de uma Diretoria-Geral

Somente uma clara declaração da missão de uma organização permite chegar a objetivos realistas e mensuráveis. O ciclo se completa à medida que a concretização dos objetivos contribui para o reconhecimento de que a missão está sendo cumprida em benefício das partes interessadas.

Coerentemente com a premissa anterior, a Presidência da República propôs, em 2000, criar a ANDC. A nova agência absorveria a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Seria composta por uma diretoria-geral, várias diretorias técnicas e o tribunal da concorrência. Nessa estrutura, as áreas técnicas e judicante seriam unidades gestoras independentes e teriam missões próprias. Caberia ao diretor-geral, designado para exercer um mandato de quatro anos, otimizar a utilização dos recursos da organização, maximizando os seus resultados.

No TCU, porém, a presidência é ocupada pelos ministros por curtos períodos, segundo o sistema de rodízio. Ademais, mesmo decisões internas são submetidas aos membros do colegiado, os quais também podem demandar trabalho às unidades técnicas. Dessa forma, a responsabilidade pelos trabalhos realizados é intrinsecamente transitória e difusa.

Outro aspecto que precisa ser levado em consideração é que o planejamento implica uma restrição ao poder discricionário do dirigente. Efetivamente, os planos de ação são uma decorrência do ambiente competitivo e da escassez de recursos enfrentados pelas entidades econômicas. Nesses casos, o planejamento é uma necessidade, não uma opção. Já as organizações políticas que ocupam posições monopolísticas ou quase monopolísticas na estrutura de poder e cuja restrição orçamentária é menos premente,

como ocorre com o TCU, costumam ser pouco receptivas em relação aos modelos abrangentes de planejamento. Para essas organizações, o ótimo é preservar, tanto quanto possível, a liberdade de poder decidir, a cada momento, o que fazer, como fazer e quando fazer.

Qualquer conjunto de mudanças estratégicas limitado a um biênio e subordinado a um processo decisório difuso e amplamente discricionário teria dificuldades para prosperar. Uma transformação mais profunda e baseada em valores requer estratégias de longo prazo, conduzidas por um gestor que possa ser responsabilizado pelos êxitos e fracassos da organização. Essa é a principal vantagem vislumbrada no anteprojeto do ANDC.

Baseado no anteprojeto citado acima, o TCU seria composto por uma diretoria-geral, englobando toda a área técnica, e pelo plenário, encarregado da análise dos atos administrativos sujeitos a julgamento.

A diretoria-geral seria dividida em diretorias técnicas, responsáveis pelas diferentes modalidades de controle – auditorias operacionais (sistemas de informação, obras, etc.), de conformidade e contábil-financeiras, e avaliações de programas. Ademais, as atividades de apoio também seriam da alçada da diretoria-geral.

O plenário seria uma unidade gestora e poderia dividir-se em câmaras. Os colegiados de ministros possuiriam competências privativas e independência técnico-administrativa.

O diretor-geral e os ministros seriam indicados e nomeados pelo Poder Legislativo para o cumprimento de mandatos. Os demais cargos comissionados seriam preenchidos conforme os regulamentos internos da diretoria-geral e do plenário, aprovados pelos colegiados de diretores e de ministros, respectivamente.

Caberia ao diretor-geral, auxiliado pelos diretores técnicos, planejar as ações de controle, desdobrando-as ao longo de vários exercícios e adequando meios e fins. Dessa

forma, seria competência do diretor-geral definir a identidade do Tribunal, integrando as demandas externas (especialmente do plenário e do Poder Legislativo) com os objetivos maiores do controle externo, qual seja: permitir uma visão integrada do conjunto da administração pública e contribuir para o aprimoramento dos processos gerenciais. Também seria atribuição do diretor-geral representar o TCU legalmente, inclusive respondendo pela prestação de contas.

Outras competências do diretor-geral: celebrar acordos com as unidades jurisdicionadas ou fazer recomendações, no intuito de sanar más práticas administrativas; instaurar processos para posterior instrução e julgamento pelos colegiados de ministros; e decidir pela insubsistência dos indícios de irregularidades, arquivando as averiguações preliminares.

O plenário, por sua vez, concentrar-se-ia nas situações potencialmente irregulares reveladas pela área técnica. O seu objetivo seria julgar em que medida as falhas observadas seriam um reflexo de práticas ilegais ou incompatíveis com a boa técnica administrativa, à luz das informações efetivamente à disposição dos responsáveis no momento da suposta falha. Trata-se de juízos complexos, que devem ter o cuidado de não minimizar os riscos próprios a toda ação administrativa. Conseqüentemente, é recomendável que as deliberações a esse respeito sejam tomadas por órgãos colegiados, com a observância do princípio da ampla defesa.

Comparativamente, as decisões do colegiado de diretores seriam estritamente administrativas, voltadas para a retroalimentação do processo de tomada de decisão, contribuindo para o rápido afastamento do gestor com desempenho insatisfatório, ainda que perfeitamente amparado pela legislação pertinente, ou para a rápida correção das más práticas gerenciais. Já as decisões do colegiado de ministros seriam menos tempestivas, por visarem à responsabilização dos maus gestores, imputando-lhes dé-

bitos e multas em práticas ilegais ou simplesmente não-razoáveis.

Como medida adicional de segurança jurídica, a legislação poderia prever as situações nas quais os ministros poderiam avocar para revisão as deliberações do diretor-geral, especialmente nos casos de arquivamento das averiguações preliminares.

A presente estrutura teria como contrapartida o aumento da responsabilidade do corpo técnico, cujos relatórios teriam ampla publicidade. Isso exigiria um esforço redobrado, tanto em termos de demonstração documental das falhas apuradas, como em termos de especialização profissional, a ser atestada por cursos nos mais diversos domínios do conhecimento – com destaque, naturalmente, para as técnicas de auditoria operacional e de desempenho, e de avaliação de programas públicos, diferentemente do que ocorre atualmente, quando os servidores do TCU, em resposta ao predomínio do controle de legalidade, optam, em geral, por uma nova graduação na área jurídica.

Somente com a conjugação dos fatores mencionados anteriormente, amparados por um sólido sistema de revisão de relatórios, a área técnica teria a credibilidade necessária para que as suas recomendações tivessem eficácia.

8. Conclusão

As conclusões do presente estudo podem ser assim resumidas:

- a) os sistemas de controle interno e externo enfrentam problemas similares, em decorrência da subordinação do controle gerencial ao controle de legalidade;
- b) no caso do controle interno, houve um agravamento do problema anterior com a recente transferência da SFC para o âmbito da Corregedoria-Geral da União;
- c) a pretensão da corte de contas da União de poder exercer um controle de natureza jurisdicional esbarra em prerrogativas do Poder Judiciário, que possui a última palavra a esse respeito;

d) a responsabilidade pela condução do TCU é intrinsecamente transitória e difusa, dificultando a racionalização dos rituais processuais e sobrecarregando a organização;

e) o aprimoramento do controle gerencial requer a definição de uma identidade pró-

pria para a área técnica da corte de contas da União.

Neste contexto, o anteprojeto da ANDC, ao distinguir as atribuições do órgão colegiado e da área técnica, pode ser um importante ponto de partida para os debates acerca do tema.

ANEXO I Competências constitucionais do TCU

COMPETÊNCIA	FUNDAMENTO
Apreciar as contas anuais do Presidente da República	art. 71, inciso I
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos	art. 33, § 2º, e art. 71, inciso II
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares	art. 71, inciso III
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional	art. 71, inciso IV
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais	art. 71, inciso V
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal ou a municípios	art. 71, inciso VI
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas	art. 71, inciso VII
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos	art. 71, incisos VIII a XI
Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal	art. 71, inciso X
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização	Art. 72, § 1º
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades	art. 74, § 2º
Fixar coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais	art.161, parágrafo único.

Fonte: TCU, J, 2002, p. 10.

ANEXO II
Principais competências infra-constitucionais do TCU

COMPETÊNCIA	FUNDAMENTO
Decidir sobre consulta formulada a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares	Lei 8.443/1992
Decidir sobre representação contra irregularidades em processo licitatório	Lei 8.666/1993
Exercer o controle da legalidade e legitimidade das declarações de bens e rendas apresentadas por ocupantes de cargos, empregos e funções dos Poderes da União	Lei 8.730/1993
Decidir sobre representação referente ao descumprimento da obrigatoriedade de notificar as câmaras municipais da transferência de recursos federais para os respectivos municípios	Lei 9.452/1997
Acompanhar e fiscalizar os processos de desestatização	Lei 9.491/1997
Criar e manter <i>homepage</i> para divulgação de dados e informações acerca das contas públicas	Lei 9.755/1998
Fiscalizar o cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com ênfase no que se refere ao cumprimento, pela União, dos limites das despesas com pessoal	Lei Complementar 101/2000
Processar e julgar infrações administrativas contra as leis de finanças públicas	Lei 10.028/2000
Fiscalizar a aplicação dos recursos repassados aos Comitês Olímpico e Paraolímpico Brasileiros	Lei 10.264/2001
Remeter à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional a análise e a avaliação dos relatórios de gestão fiscal previstos na Lei Complementar 101/2000	Lei 10.266/2001, art. 73, inciso III
Enviar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional informações sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento	Lei 10.266/2001, art. 83
Remeter ao Congresso Nacional, em até quinze dias após sua constatação, informações referentes a indícios de irregularidades graves identificados em fiscalização de contratos, convênios, parcelas ou subtrechos referentes a obras constantes do Orçamento de 2002	Lei 10.266/2001, art. 83, § 8º

Fonte: TCU, J, 2002, p. 11.

ANEXO III

Causas prováveis dos problemas críticos observados na instrução das tomadas e prestações de contas

INTEMPESTIVIDADE	BAIXA CONTRIBUIÇÃO DAS TCS E PCS PARA A EFETIVIDADE DO CONTROLE
<ul style="list-style-type: none">• instruções prolixas;• planejamento não-integrado;• atuação formal e processualística;• tradição de julgar todas as contas;• baixo rendimento (baixa produtividade);• excesso de processo com pouca relevância;• complacência exagerada com o repassador;• dependência do julgamento de outros processos;• pouca interação com as unidades jurisdicionadas;• descrédito na eficácia do instrumento pelos servidores;• adição de novos elementos ao processo intempestivamente;• excesso de tramitações em razão da centralização das decisões;• excesso de processos em relação à força de trabalho disponível;• excesso de tempo dedicado ao exame de contas simplificadas;• baixo controle da confiabilidade das informações do controle interno e gestores;• pouca interação entre gabinetes dos relatores e o Ministério Público e as unidades técnicas do próprio TCU.	<ul style="list-style-type: none">• intempestividade;• ciclo do processo muito longo;• elevada relação custo-benefício;• ineficácia das cobranças executivas;• alto índice de provimento de recursos;• baixo índice de recolhimento voluntário;• planejamento e execução não-integrados;• grande parte dos processos tem pouca relevância material ou social;• descrédito na eficácia do instrumento por parte dos servidores;• baixo controle da confiabilidade das informações do controle interno;• baixa contribuição para a transparência ou publicidade do controle externo;• exame pouco profundo (mera reelaboração do trabalho realizado pelo controle interno);• baixa seletividade (os poucos critérios existentes não favorecem a efetividade do controle).

Fonte: TCU, G, 2000, p. 1.