

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO*

FERNANDO GONÇALVES**
Ministro do TCU

Congratulo-me, de início, com a Diretoria da Regional Rio Grande do Sul do Instituto dos Auditores Internos do Brasil, na pessoa do seu Presidente Jorge Silva, e também com a Comissão Organizadora pela iniciativa deste 1º. Seminário de Auditoria Interna.

Tenho convicção de que o evento, que hoje se encerra, trouxe em seu bojo a marca do sucesso, posto que o objetivo de sua realização enfatiza o salutar anseio do aperfeiçoamento profissional. A aspiração expressa pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil — Regional RS parece-me tenha se materializado na consecução do Seminário e na escolha dos temas de interesse direto dos profissionais de auditoria interna, desenvolvidos com proficiência pelos expositores que me antecederam.

Creio, portanto, que a magnitude do evento que, sem dúvida, virá a repetir-se de modo sistemático, aliada à adesão significativa dos afiliados, faz rejubilar as lideranças da Regional RS ante o atingimento da meta consolidada no lema norteador da entidade: “compromisso com a excelência profissional”.

O convite que recebi para proferir palestra neste Seminário honrou-me particularmente. Principalmente, porque oriundo de classe profissional cujo trabalho guarda estreita afinidade com aquele desenvolvido pela Instituição de que sou integrante e que hoje tenho a satisfação de representar — o Tribunal de Contas da União.

II

O Controle, afinal, é um só. Seu exercício pressupõe o uso das mesmas ferramentas, seja no âmbito restrito de um departamento de empresa, seja no amplo universo de um programa governamental.

Alguém me recordou que um auditor interno chamado Lawrence Sawyer assim definiu seu trabalho: “A função do moderno auditor interno é fazer aquilo que a direção gostaria de fazer se tivesse tempo para fazê-lo e soubesse como fazê-lo”.

Ora, o Tribunal de Contas da União está para a Sociedade Brasileira da mesma maneira que o moderno auditor interno está para a organização em que atua. Seu papel è o do olho perscrutador e vigilante. Sua ação recai sobre o uso dos dinheiros públicos.

Na fiscalização da coisa pública, importa destacar o advento do Constitucionalismo e da Teoria da Separação dos Poderes de Montesquieu. Cabendo à Administração Pública o respeito aos ditames constitucionais e ao Poder Legislativo a elaboração das leis, é claro que aos representantes do povo também incumbe fiscalizar seu cumprimento pelo órgão executivo.

Logo, o controle externo está a cargo do Congresso Nacional que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas da União, como estatuído na Carta Magna de 1988, em seu art. 71.

Entende o professor José Afonso da Silva que “a fiscalização financeira e orçamentária, mediante Controle Externo, é coetânea do Estado democrático”.

Em harmonia com esse pensar, Alfredo Cecílio assim se manifesta: “somente quando vigem os princípios democráticos em todas as suas conseqüências — e entre elas das mais importantes é a consagração da divisão dos poderes — e é o orçamento votado pelo povo

através de seus legítimos representantes, è que as finanças, de formal, se tornam substancialmente públicas, e a sua fiscalização passa a constituir uma irrecusável prerrogativa da soberania popular”.

O mesmo espírito ensejou do Eminente professor e Ministro-Substituto do TCU Bento José Bugarin a seguinte análise:

“A fiscalização financeira e orçamentária do Estado, principalmente sob o enfoque do Controle Externo, constitui-se procedimento fundamental para o funcionamento correto e adequado do sistema democrático de governo, assegurando a ampla e expressiva participação da comunidade, quer direta, quer indiretamente, por meio de seus representantes livremente escolhidos para comporem as casas legislativas.

Podemos afirmar, a propósito, que o postulado constitucional de que todo poder emana do povo e em seu nome é exercido encontra, na função de controle e fiscalização da administração financeira e orçamentária, uma de suas manifestações mais essenciais.

Para o saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, «controle, em tema de administração, è a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro». Seus tipos e formas, por sua vez, variam de acordo com o sujeito que o exercita, com o modo, com o momento e com o fundamento de sua efetivação.

Deste modo, no tocante à posição do órgão controlador, seria interno o controle realizado pelo órgão responsável pela atividade fiscalizada, e externo o efetuado por órgão estranho à Administração encarregada do ato controlado.

Neste contexto, e tendo em vista nosso regime constitucional de separação de funções, o Controle Externo seria aquele exercido pelos órgãos legislativos ou por comissões parlamentares sobre os atos do Executivo, dividindo-se em dois grandes ramos: um, o político, visando à garantia dos interesses superiores do Estado e da comunidade; outro, o técnico, voltado essencialmente para a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial”.

III

No Brasil, a presença do Tribunal de Contas, zelando pela boa administração da coisa pública, tem o seu marco fundamental no Decreto nº. 966-A, de 7 de novembro de 1890, inspirado por Rui Barbosa.

E é na Exposição de Motivos desse Decreto e no sistema francês, que vamos buscar a filosofia que estava animando o grande orador e jurista, quando escrevia:

“Corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo nacional...”.

E, mais adiante, prosseguia o grande Rui:

“Convém levantar entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças”.

Com essas citações de Rui Barbosa, fica plenamente evidente que o Tribunal de Contas da União nasceu sob o signo da independência, em posição autônoma e imune contra quaisquer pressões. O TCU devia e deve ser o organismo que, livre e independentemente, deve cuidar da res publica. Prerrogativas as possui, sobretudo com os poderes advindos da Constituição de 1988, como destacaremos mais adiante.

Voltando à centenária história da Corte de Contas, estava definido e aberto, assim, o espaço que caberia ao Tribunal na Constituição de 1891, verbis:

“É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.”

Como vimos, institucionalizado definitivamente na primeira Constituição Republicana do País, de 24 de fevereiro de 1891 Tribunal de Contas da União, passou a ser contemplado em todas as Cartas Magnas: de 1937, 1946, 1967 e na atual Constituição de 5 de outubro de 1988.

IV

Na década de 60, por necessidade do processo de desenvolvimento econômico e social, introduzia-se na ação governamental investimentos e do orçamento-programa anual, de acordo com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Esse diploma legal, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados e Municípios, cunhou as expressões Controle Interno e Controle Externo, exercidos pelos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente.

É de se notar que, na sistemática constitucional então vigente (CF de 1946), o controle das atividades financeiras e orçamentárias se limitava a um tipo de fiscalização de cunho meramente formal e legal, executada exclusivamente a distância e com base em documentos, prestações de contas, etc, em que pese as referências da citada Lei nº 4.320/64 à verificação físico-financeira do cumprimento dos programas de trabalho.

Dentro do clima de mudanças dos anos 60, tornou-se imprescindível a Reforma Administrativa que, afinal, concretizou-se tendo como instrumentos básicos a Constituição de 1967 e os Decretos-Leis nº.s

199 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) e 200, ambos de 25 de fevereiro daquele ano.

O controle financeiro e orçamentário sofreu profunda transformação, abandonando-se o tradicional controle prévio, adotando-se a sistemática de controle a posteriori mediante a prestação de contas dos gestores, e o controle concomitante através das inspeções in loco ou auditorias.

Estava, pois, instituído um sistema misto de fiscalização onde, além da auditoria realizada pelo Controle Interno para fins de supervisão ministerial e também de certificação das contas, adotava-se o processo complementar de auditoria in loco pelo Tribunal de Contas da União.

Na Carta de 1967, restou cristalizada e consolidada a existência daqueles dois sistemas de controle já preconizados na citada Lei nº 4.320/64: O Controle Externo, prerrogativa do Congresso Nacional, e que continuou sendo executado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e o Controle Interno, da responsabilidade do Poder Executivo.

As auditorias então implementadas restringiam-se aos aspectos financeiros e orçamentários, pautando-se os exames à legalidade das despesas e legitimidade dos atos administrativos. Com o tempo, essa forma de atuação passou a ser muito questionada. Não bastava à sociedade saber apenas que os recursos oriundos dos impostos haviam sido aplicados na conformidade dos regulamentos e normas de administração financeira, exigia-se o aprofundamento da análise de modo a permitir a avaliação dos resultados advindos da ação governamental.

Editada a Constituição Federal de 1988, è possível, por fim, saudar a chegada de auspiciosas e significativas inovações no campo do controle governamental, a se destacar: 1. a ampliação do alcance da fiscalização, estendendo-a além dos aspectos financeiro, orçamentário, patrimonial e contábil, para alcançar também o operacional; e 2. a

inclusão, sob a jurisdição do TCU, não somente do gestor público como tal, mas também de “qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária”

Assim, se não só se ampliou o leque de jurisdicionados ao TCU, como também se investiu o mesmo Tribunal do poder-dever de realizar as auditorias de mérito, cuja execução, sob o ordenamento constitucional-legal anterior, apenas se insinuava como uma faculdade, defendida por muitos e por tantos outros questionada.

V

A fiscalização operacional representa a prerrogativa constitucional facultada ao TCU para o exercício amplo, abrangente e profundo do Controle Externo, erigido no poder-dever de, auxiliando o Congresso Nacional, como os olhos atentos da sociedade, fiscalizar a boa condução das políticas públicas, consubstanciada na ação de seus gestores.

A conotação da fiscalização operacional adiciona plus na extensão da atuação da Corte de Contas, agora livre de condicionamentos anteriores que a impediam de analisar resultados bem como meios e condições de efetivá-los, restringindo-se a verificar a conformidade legal.

A Constituição de 1988, portanto, investe o Tribunal de Contas da União de autoridade para, analisando, com amplitude e profundidade a ação dos órgãos e entidades públicos, bem como a gestão de seus administradores, manifestar-se com base na economicidade, eficiência e eficácia de seu desempenho.

Neste momento, è oportuno assinalar a evolução que o conceito de auditoria alcançou em nossos dias. Preteritamente, sua

atuação se limitava à simples verificação da confiabilidade dos registros contábeis, de controles dos ativos e de sua real existência. Esse enfoque revestia a auditoria de um cunho policialesco de caça a infratores, partindo-se da desconfiança ou da expectativa de irregularidades, que, naturalmente, pressupõem punição e aplicação de sanções.

Atualmente, constatou-se que a auditoria pode exercer um papel bem mais valioso de instrumento gerencial, pautando seu trabalho pela análise dos aspectos operacionais. Desse modo, tem-se vinculado diretamente à esfera máxima de decisão na organização para que usufrua de autonomia, imprescindível para sua própria eficácia.

Semelhantemente, é desejável que o Controle Interno, a nível de cada Ministério, subsidie a esfera máxima no Poder Executivo para com seu trabalho indicar-lhe possíveis falhas e desvios no cumprimento das diretrizes e políticas traçadas, para correção de rumos e estratégias, constituindo-se, portanto, em elemento de suporte às decisões no seu âmbito.

Nesse sentido, vemos que o projeto de acompanhamento e avaliação de gestão proposto na área da então Ciset/Minfra, em meados de 1991, apresenta um modelo bem delineado que nos propicia discernir os horizontes de atuação cabíveis ao Controle Interno e de que forma tem condições de materializar um subsídio efetivo ao Controle Externo exercido pelo TCU, atendendo aos dispositivos constitucionais.

Tendo presente a lógica sistêmica, que situa as organizações dentro de seus universos externo e interno, ambos interagindo e influenciando seu desempenho, na medida em que variáveis exógenas e endógenas atuam como condicionantes restritivas ou favoráveis, é que a análise da economicidade e eficácia encontra respaldo na realidade vivenciada pelas entidades públicas.

Desta forma, pode o Tribunal determinar a realização de auditorias operacionais para avaliação de desempenho de instituições públicas, de áreas específicas destas, bem como de projetos, programas e fundos governamentais.

A amplitude do trabalho pretendido pelo TCU abrange todo o universo macroeconômico de instituição pública ou programa governamental focalizados, dentro da visão sistêmica. A avaliação de gestão realizada pelo Controle Interno aparece como fonte primária de subsídios, posto que a auditoria operacional parte do presente e se projeta para o futuro. É, por conseguinte, ex-ante e ex-tempore, utilizando dados do passado como indicadores de comportamento e de tendência. O objetivo básico desta modalidade de fiscalização operacional é realizar estudos amplos, cujos resultados destinam-se a demonstrar à sociedade, aos setores competentes e, particularmente, ao Congresso Nacional, a qualidade do desempenho de instituições públicas e programas governamentais, assinalando os fatores restritivos e condicionantes que interferem na consecução da economicidade e eficácia almejadas e oferecendo, quando possível, sugestões.

Mister se faz assinalar que os atributos da auditoria financeira tradicional, geralmente entendidos e aceitos, tais como independência, objetividade e confiabilidade, são também essenciais na auditoria operacional. A presença desses atributos serve como garantia de que o relatório será objetivo e confiável, elaborado independentemente da interferência dos responsáveis pelo programa ou atividade examinada e baseado em um exame disciplinado da evidência apropriada.

A auditoria operacional, outrossim, apresenta alguns aspectos característicos, tais como:

1. Critérios de Procedimentos Pré-estabelecidos

Existem práticas contábeis conhecidas por qualquer auditor, profissional. Na execução de uma auditoria financeira, um dos aspectos a ser examinado é a exatidão das práticas contábeis, mediante comparação com normas geralmente aceitas. Não existem, porém, normas de auditoria universalmente padronizadas que permitam avaliar as práticas administrativas quanto aos aspectos de economicidade e eficácia. É tarefa dos auditores a identificação de critérios neste sentido.

2. Caráter Construtivo

Um dos objetivos da auditoria operacional é o aprimoramento da qualidade do serviço público. Ao detectar deficiências nessa área e alertar sobre a necessidade de saná-las, o auditor estará alcançando estes objetivos.

3. Caráter Multidisciplinar

Sendo a administração pública uma atividade extremamente complexa, que envolve uma infinidade de programas em áreas tão diversificadas, ela usa o produto de muitas disciplinas e emprega pessoas com uma enorme variedade de conhecimentos. Isto representa um grande desafio para os auditores, já que o resultado de um trabalho deve gozar de credibilidade perante pessoas com variada gama de conhecimentos. É pouco provável que alguém tenha conhecimento ou capacidade para compreender plenamente e opinar com autoridade sobre tão variados ramos de atividades.

Já de longa data têm os auditores reconhecido a necessidade de solicitar, às vezes, a colaboração de técnicos de outros setores profissionais. Na auditoria operacional, esta exigência é mais acentuada.

A utilização de tecnologia especial não diminui, de maneira alguma, a necessidade de ficar a liderança dos trabalhos com alguém profundamente versado em auditoria. Isto é válido principalmente quando

se quer garantir a coesão de todas as partes da auditoria, sem permitir que algum detalhe técnico venha a distorcer a direção central do exame.

4. Amplitude de Seletividade no Âmbito da Auditoria

A auditoria financeira tem a característica de examinar o órgão na sua totalidade. Já na auditoria operacional, o exame pode envolver tanto a entidade como um todo, como apenas uma parte da mesma.

5. Exame Cíclico

Considerando-se a impossibilidade de conduzir-se um exame detalhado de todos os aspectos de uma organização gigantesca como são os órgãos governamentais, é necessário que se estabeleça um ciclo de longo prazo para os trabalhos de auditoria operacional.

Nenhum órgão de Controle, Externo ou Interno, tem condição de alcançar todos os seus jurisdicionados, em um curto período. A solução mais sensata, então, é o escalonamento de uma lista prioritária de áreas-chave, trabalhando-a gradativamente e modificando-a conforme o desenrolar das circunstâncias.

6. Coordenação e Cooperação

Sempre que possível, os auditores devem coordenar seus trabalhos com os do pessoal do órgão auditado, utilizando o trabalho feito por eles.

Sendo a auditoria uma atividade construtiva, os auditores devem esforçar-se no sentido de tornar o cronograma e o modus operandi o mais racional possível em relação ao desenvolvimento habitual das atividades do órgão auditado. Não seria lógico, por exemplo, efetuar um exame que envolvesse toda uma entidade, no momento em que ela estivesse passando por uma completa reorganização.

VI

Por outro lado, considero válido assinalar que, no TCU, me coube a relatoria de importantes auditorias operacionais, esta nova modalidade de atuação do Tribunal, que transcende à análise da legalidade, para avaliar, como venho afirmando, a eficiência, economicidade e efetividade de entidades públicas, empresas estatais e programas de Governo. Dentre elas, posso citar as realizadas na Açominas, no Proálcool, no Banco do Brasil, na EMBRAPA e no IBAMA.

No caso da Açominas, visava a aferir sua capacidade de alavancar receitas próprias, diminuindo a dependência dos cofres públicos. A aprofundada análise demonstrou a existência de duas condições perversas impedindo o bom desempenho da comercialização: uma dizia respeito a contrato de fornecimento de tarugos de aço por preços aviltados; a outra relacionava-se a não conclusão de seu projeto, limitando-a a produzir apenas semi-acabados.

Como Relator, defendi proposições tendentes a propiciar a Açominas condições de soerguimento: primeiro, pela necessidade imperativa de desfazimento do contrato leonino; segundo, pela justiça de seu recebimento de créditos junto à antiga holding SIDERBRÁS.

As autoridades competentes, dando ouvidos às recomendações emanadas do Tribunal, implementaram medidas saneadoras, sendo aprovado plano de equacionamento de débitos pelo Presidente da República. De sorte que as melhores perspectivas que se abriram à empresa constituíram-se no coroamento da auditoria operacional levada a efeito pelo TCU, consoante palavras proferidas pelo presidente da Açominas, em solenidade realizada em Ouro Branco-MG, em 16.8.91.

No ano de 1991, requeri auditoria operacional na EMBRAPA focalizando a questão do financiamento da pesquisa agropecuária no Brasil.

Aqui, no Rio Grande do Sul, a equipe de auditoria ao visitar, em Passo Fundo, o Centro de Pesquisa de Trigo pôde constatar a escassez de recursos orçamentários prejudicando a manutenção dos laboratórios e a continuidade de experimentos, somava-se ao quadro desolador as apreensões do corpo técnico e da comunidade rural tritícola com a política agrícola para o precioso grão.

Todos foram unânimes em asseverar ser imperativa a preservação daquela base tecnológica. Ademais, quando se avizinha a abertura do mercado aos países do Cone Sul, aos tricultores gaúchos e brasileiros é vital propiciar condições de competitividade. E esta é diretamente dependente da produtividade e outros ganhos tecnológicos advindos da pesquisa.

Assim, quando expus a meus pares o relatório da EMBRAPA, evoquei pronunciamento que fizera, no exercício de mandato parlamentar, em 1978, na Câmara dos Deputados. Declarara que a agricultura brasileira carecia, fundamentalmente, de uma política definida a curto, médio e longo prazos. Também exortara a que se definisse, energicamente, uma política agropecuária para o País que gerasse um modelo que correspondesse às necessidades e às realidades nacionais.

O paralelo com o presente está na coerência que se espera da política governamental com o papel do setor agropecuário. Penso que ambas, política econômica e política agrícola, devem estar consentâneas ao objetivo maior de desenvolvimento.

A dependência tecnológica é um risco que precisamos afastar.

Por isso, creio que a desatenção à Ciência e Tecnologia pode levar o País ao obsoletismo, importando desde alimentos e insumos até biotecnologia, distanciando-o cada vez mais em relação ao Primeiro Mundo. Esse se prepara, como sabemos, vigorosamente, para uma nova revolução científica e tecnológica, estabelecadora de novos padrões internacionais de competitividade que certamente nos afetarão.

É presumível que disponibilidade de recursos naturais e mão-de-obra barata deixem de significar vantagem competitiva para que a capacitação intelectual e tecnológica, ou seja, o conhecimento agregado ao bem, desponte como o principal componente de valor daqui para a frente.

A reflexão sobre a importância estratégica da Ciência e Tecnologia propiciada a partir da auditoria na EMBRAPA, onde também se tratou do patrimônio genético nacional, desencadeou meu interesse em conhecer mais profundamente como atua o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais, incumbido de ser o guardião dessa imensa riqueza. É sabido que a dependência de material genético no futuro poderá vir a ser mais danosa para as economias mundiais do que a atual dependência do petróleo, colocando os países que o detiverem em posição privilegiada para negociá-lo em condições vantajosas.

Deste modo, recentemente desenvolveu-se auditoria operacional naquele Instituto, visando a diagnosticar a qualidade e adequação de seu desempenho.

Os resultados do trabalho auditorial no IBAMA alicerçaram a decisão plenária do TCU, dentre outros pontos, no sentido de:

— reavaliação, pelo Congresso Nacional, da implantação de Unidades de Conservação e a autorização para o aproveitamento de recursos nas Áreas Indígenas, notadamente quando estabelecidas sobre áreas onde o subsolo é rico em minérios estratégicos e quando o critério

de decisão tenha considerado unicamente a preservação do ecossistema (arts. 225, § 1º, inciso III e 231, § 3º, da CF);

— participação nas decisões sobre a criação de novas Unidades de Conservação e de Áreas Indígenas, além do IBAMA, sobre sua viabilidade, de outras entidades que tenham missão institucional correlacionada, tais como o EMFA, O DNPM, a ELETROBRÁS e a EMBRAPA, no que concerne a aspectos de soberania nacional, sobreposição a jazidas minerais estratégicas, potencial hidrelétrico e defesa da biodiversidade.

Tais propostas decorreram da constatação de que, em nível progressivo, Reservas Indígenas e Ecológicas vinham sendo criadas à revelia de critérios e de consultas técnicas, por uma infeliz coincidência, geralmente sobre enormes jazidas já prospectadas de minerais e metais raros. A Constituição Federal, no entanto, prevê, em defesa dos interesses nacionais, a exploração remunerada do subsolo indígena e a própria redefinição dos limites e da localização das Reservas Ecológicas, livrando-as, quando necessário, dos conceitos da intocabilidade.

Como assinaei no voto apresentado, a partir da assimilação do conceito de desenvolvimento sustentado pelos países em desenvolvimento, irrompeu a consciência de que os extremos são indesejáveis: nem o crescimento a qualquer custo, desordenado e predatório, nem a intocabilidade das riquezas que podem impulsionar o progresso e o bem-estar. Por isso, acredito que a definição de uma adequada política brasileira para o meio ambiente deva fazer a ponderação de todos os fatores, responsavelmente.

Tanto foi válida esta preocupação que o então Presidente da República determinou ao Ministro da Justiça e ao Secretário do Meio Ambiente que adotassem as medidas preconizadas na Decisão do TCU, quando da apresentação de Projetos de Lei, Decretos ou outros atos relativos à criação de novas Unidades de Conservação e de Áreas

Indígenas, conforme o Aviso nº 742-SG/PR, endereçado à Presidência do Tribunal.

Trabalhos dessa envergadura e que vêm sendo realizados com competência e brilho pela Equipe Técnica do Tribunal põem à mostra os meandros dos programas de Governo e evidenciam fatos que de outro modo passariam despercebidos até mesmo pela cúpula governamental que os idealizou.

VII

As tomadas e prestações de contas anuais dos órgãos públicos, que vêm rotineiramente ao exame da Corte, como sabemos, não refletem com precisão a realidade da gestão pública. Cabe-lhe então, de ofício, buscar as evidências necessárias, através das inspeções, para que possa proferir um julgamento condizente com a realidade dos fatos da gestão patrimonial.

Antes mesmo da minha eleição como Presidente da Corte de Contas já afirmava: “onde falha o controle, a fraude tem campo fértil. E, hoje, com as sutilezas de que elas se revestem, tudo fica mais fácil, portanto, a demandar uma atenta e constante vigilância do Tribunal, com vistas a impedir, no futuro, males maiores do que aqueles que até aqui possam ter acontecido”

Hoje, reafirmo com maior convicção o que disse ontem.

No instituto das inspeções está o maior poder de ação do Tribunal, pois é na fiscalização preventiva, concomitante à realização da despesa, impeditiva e coercitiva, e, ainda, que reside a maior eficácia do controle.

A prevenção do ilícito evita a consumação dos desvios de conduta dos administradores menos escrupulosos, em prejuízo do erário. A reparação do dano, por outro lado, depois de consumado, é de difícil

efetivação e, não raras vezes, até impossível. Temos, na Administração Pública Federal, muitos desses exemplos, que chegaram a abalar a opinião pública há poucos anos. Podem ser citados o caso ex-BNH/Grupo Delfin, o caso Floresta — Banco do Brasil, o caso Polonetas, o caso Coroa-Brastel, o caso BNCC, o caso SUNAMAN, e muitos outros que são profundamente lastimáveis. A razão é que, no final de tudo, como sabemos, quem paga é sempre o cidadão-contribuinte, através de impostos, taxas, emissão desenfreada de papel-moeda, empréstimos internos e externos, inflação, desemprego e recessão, além de outros meios artificiais de suprir os cofres públicos para acobertar os rombos financeiros.

Portanto, assegurar a eficácia da aplicação dos dinheiros públicos, em benefícios da coletividade, é até mais importante do que arrecadar, penso eu.

Recentemente, em meu Gabinete, foram examinados processos que sensibilizaram a opinião pública e sobre os quais proferimos decisões firmemente embasadas na Lei, denotando o zelo pelo interesse público.

À Fundação de Assistência ao Estudante — FAE, que promovera licitações para compra de merenda escolar, ferindo princípios básicos de livre competição, determinou-se o seu cancelamento.

Ao Ministério do Exército, que estava admitindo preços excessivos em licitação para compra de fardamento, determinou-se renegociá-los, conforme facultado em Lei, já que ainda não homologada, sob pena de também ser necessário cancelá-la.

No caso da compra de bicicletas superfaturadas, intentada pela Fundação Nacional de Saúde, o TCU foi o primeiro órgão a se manifestar pela punição dos violadores da Lei. Determinou-se a devolução das unidades recebidas, a audiência prévia dos responsáveis para fins de aplicação de multa e a remessa do Voto e Decisão ao Sr. Ministro da

Justiça, para apuração de crime contra a ordem econômica, e ao Departamento de Polícia Federal, para as ações penais cabíveis. Daí decorreu a implementação de várias outras medidas, inclusive a prisão dos agentes responsáveis.

Posso asseverar aos Senhores que o Tribunal de Contas da União é uma Instituição barata para o Erário e se paga com os recursos que faz retornar aos cofres públicos e que impede de serem desviados, porque ele se faz presente junto aos administradores, gera a expectativa dessa presença, evitando que os desvios aconteçam. Isto é salutar para o administrador de boa-fé, já que sua atuação não é apenas punitiva, mas também preventiva e pedagógica.

Eu prefiro que o ilícito não aconteça, ainda que de boa-fé, a punir o responsável. A opção de prevenir, ensinar, é preferível à punição, quando provada a má-fé e o dolo.

Quanta irregularidade se tem coibido pela força dessa presença constante do Tribunal de Contas da União junto aos administradores, e, mesmo pela sua simples existência, fator inibidor de condutas censuráveis.

Sem dúvida, é imprescindível à eficácia do Controle que não aja como simples expectador do desenrolar de fatos consumados.

Quase cem anos atrás, o Ministro da Fazenda, Serzedelo Correia, pedia demissão do cargo ante a decisão do então Presidente da República de modificar a legislação pertinente ao Tribunal para dobrá-lo à sua vontade. Sua preocupação, em fins do século XIX, encontra ressonância ainda hoje, quando disse de forma lapidar:

“Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de

avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.”

Um século depois, advêm a Constituição de 1988 elastecendo significativamente o leque de atuação do Tribunal.

Com isso, traduziu a vontade da Sociedade de que a Corte de Contas atue como seu próprio olho perscrutador sobre o uso dos dinheiros públicos.

Quando se sedimentam no País os ideais de uma sociedade democrática, quando se malsina a corrupção e a impunidade, é natural que ganhe relevo a atuação do Tribunal de Contas da União diante de casos em que estão em jogo a boa aplicação de recursos do Erário.

Na sua experiência secular, deve surgir para a Sociedade como uma voz autorizada e capaz de coibir abusos e desmandos individuais, possibilitando que os recursos públicos federais cheguem de fato a seu destino, restabelecendo a credibilidade nas ações públicas.

VIII

A par do elastecimento das atribuições cometidas ao TCU pela Carta Magna de 1988, editou-se a Lei nº 8.443, de 16 de julho deste ano, consubstanciando sua Lei Orgânica.

Este diploma legal incorpora mudanças significativas no que tange à aplicação de sanções por parte da Corte de Contas.

Deste modo, pode o Tribunal aplicar multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário ao responsável julgado em débito (art. 57).

Ainda que não haja débito, pode o TCU aplicar multa de até Cr\$ 69.500.000,00 (sessenta e nove milhões e quinhentos mil cruzeiros) aos responsáveis por:

- contas julgadas irregulares;
- infração à norma legal ou regulamentar;
- ato de gestão ilegítimo ou anti-econômico;
- não atendimento de diligências do Tribunal;
- obstrução dos trabalhos de inspeções e auditorias; e
- reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal (art. 58).

Se o Tribunal considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período entre cinco e oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública (art. 60).

Por fim, pode o Tribunal solicitar à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, às entidades jurisdicionadas que tomem as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito (art. 61).

Outra importante inovação trouxe em seu bojo a Lei Orgânica do TCU. Trata-se da faculdade de determinar, cautelarmente, no início ou no curso de qualquer apuração, o afastamento temporário de administradores. A condição posta para fundamentar essa decisão relaciona-se com a existência de indícios de que a permanência do gestor no cargo possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento (art. 44).

Em circunstâncias análogas, pode também o Tribunal decretar a indisponibilidade de bens do responsável, por prazo não superior a um ano, em número suficiente para garantir o ressarcimento dos danos em apuração (art. 44 § 2º).

Interessa ainda assinalar que se tornam inelegíveis aqueles que tiverem suas contas, relativas ao exercício de cargos ou funções públicas, rejeitadas por irregularidade, conforme dispõe a Lei Complementar nº 64/90 e a Lei Orgânica do TCU em seu art. 91.

Nosso dever, portanto, se acentua e amplia. Por isso, devemos continuar e incrementar cada vez mais a ação fiscalizadora concomitante aos fatos de gestão, inibindo os abusos no seu nascedouro, fazendo com que cada centavo do dinheiro público alcance eficácia e produza a utilidade específica para a qual foi captado.

Confio que, municiado dos amplos poderes expressos na Carta Magna de 1988, o perfil do Tribunal de Contas se aperfeiçoe, tornando-se coetâneo aos novos tempos que consolidam uma Sociedade Democrática de Direito em nosso País — um Tribunal ágil, com seu corpo de técnicos presente junto a sua clientela, criando a expectativa de controle, agindo pedagogicamente, orientando e prevenindo, tratando com compreensão aqueles que erram de boa-fé e implacavelmente os que agem com dolo.

Quando o Tribunal vai às ruas e marca a sua austera presença, não está agindo policialmente nem transformando em tirania o poder de fiscalização, mas cumprindo deveres constitucionais, com isenção e discrição, procurando resgatar a ética no Setor Público.

IX

Encerrando, desejo afiançar-lhes minha firme crença neste País e neste Estado, no seu povo, especialmente.

O espírito transformador de que hoje está imbuída toda a Nação, faz-me vibrar com a busca de novos rumos, a abertura de novos caminhos que emana dos brasileiros. O mesmo ânimo viceja nos meus conterrâneos gaúchos, com a coragem dos homens de 35, mas também com a modernidade e a inspiração dos novos tempos.

E quando falo modernidade, a vejo alicerçada na Educação do povo, somente esta capaz de detonar um alargamento de horizontes para o Brasil no concerto das Nações.

Como disse o Ministro da Cultura, Antônio Houaiss, de forma lapidar: “Modernidade implica um constante investimento na inteligência humana”.