

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

C. Alexandre Amorim Rocha¹

Resumo

O capítulo propõe aperfeiçoamentos no sistema de controle externo da gestão pública que contribuiriam para a maior eficácia dos programas públicos. Para tanto estuda o caso do Tribunal de Contas da União (TCU), que é importante parâmetro para os demais tribunais de contas do país. Parte do pressuposto de que o objetivo fundamental da atividade de controle é detectar desvios e anomalias nos processos de trabalho e propor aperfeiçoamentos de forma ágil, a tempo de evitar prejuízos e de permitir que se atinjam os objetivos dos programas de governo. Mostra que, no Brasil, duas distorções reduzem a eficácia da atividade de controle. A primeira é o foco no combate à corrupção. A segunda é a "judicialização" e burocratização da atividade. Com o objetivo de criar condições para a superação dessas distorções, o capítulo propõe um novo modelo de organização para o TCU, que consiste em separar as atividades de auditoria das atividades de julgamento da gestão de administradores públicos. Uma diretoria-geral, nomeada para o cumprimento de mandato fixo, seria responsável por planejar e executar atividades de auditoria com foco no controle gerencial. Já o plenário do TCU se concentraria no julgamento das situações potencialmente irregulares detectadas pelas auditorias.

Os Números

- Amostragem feita por unidade técnica do TCU apurou que 77% das tomadas e prestações de contas não discordaram dos pareceres do controle interno dos órgãos auditados. Ou seja, o TCU só agregou valor a 23% dos processos.
- 50% dos processos que tramitam no TCU referem-se a tomadas e prestações de contas e apenas 4% referem-se a fiscalizações *in loco*.

1. INTRODUÇÃO

Esse capítulo pretende contribuir com idéias para tornar o gasto público menor e mais eficiente sugerindo aperfeiçoamentos no sistema de controle externo dos entes públicos. Mais especificamente estuda o caso do Tribunal de Contas da União (TCU), uma vez que a organização e as atribuições do TCU servem como parâmetro para os demais tribunais de contas do país.

As atividades de controle interno (exercida pelo próprio órgão) e de controle externo (a cargo de uma auditoria-geral, controladoria ou tribunal de contas) têm por objetivo detectar desvios e anomalias nos processos de trabalho e propor aperfeiçoamentos de forma ágil, a tempo de evitar prejuízos e de permitir que se atinjam os objetivos dos programas de governo. É

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal. Mestre em Economia.

preciso verificar, p. ex., se os livros didáticos estão chegando às escolas antes do início do ano letivo, se a folha de pagamento do órgão não contém erros que levem a despesas desnecessárias, se as estradas estão sendo construídas com material adequado, se um determinado programa de governo tem uma relação benefício-custo vantajosa. É evidente, pois, que uma atividade de controle bem sucedida contribui para um setor público mais enxuto e capaz de oferecer serviços de qualidade.

Duas distorções na atividade de controle podem reduzir a sua eficácia. A primeira é o foco na busca de atos ilícitos e a segunda é a "judicialização" e burocratização da atividade. No primeiro caso, ao se concentrar as atividades na busca de atos corruptos, a entidade de controle perde o foco na busca da eficiência e eficácia da gestão pública. Perde, também, agilidade, pois a comprovação de ilícitos exige um longo período de investigação e compilação de provas. Os órgãos de controle devem ter uma função apenas subsidiária no combate a ilícitos, enviando evidências para a análise do Ministério Público e da Polícia Federal.

O segundo tipo de distorção ocorre quando a entidade de controle coloca em segundo plano o controle gerencial, que avalia os benefícios e custos dos programas públicos, e prioriza o "julgamento de contas" dos gestores públicos. Ao privilegiar o controle da legalidade, ou seja, se um gestor não desrespeitou a lei (ainda que possa ter executado projetos de péssima qualidade), a atividade de controle resvala para uma ação burocrática, de baixa capacidade de avaliação. Ademais, como esse julgamento abrange todos os órgãos públicos, a morosidade passa a ser a regra. A lentidão dos "julgamentos de contas" é mais um fator que leva à perda de oportunidade para a rápida correção de problemas.

Essas distorções estão presentes nos sistemas de controle tanto interno quanto externo da administração pública brasileira. O capítulo procura fazer um diagnóstico detalhado e propor aperfeiçoamento na organização do TCU, adaptável aos demais tribunais de contas do país, com vistas a possibilitar a implantação de um controle externo capaz de contribuir para a maior eficácia da máquina pública. Tal proposta consiste em separar as atividades de auditoria das atividades de julgamento da gestão de administradores públicos. Uma diretoria-geral, nomeada para o cumprimento de mandato fixo, seria responsável por planejar e executar atividades de auditoria com foco no controle gerencial. Já o plenário do TCU se

concentraria no julgamento das situações potencialmente irregulares detectadas pelas auditorias.

A próxima seção define os objetivos das atividades de controle interno e externo e apresenta os seus fundamentos constitucionais e legais. A seção 3 situa o modelo de controle externo brasileiro no contexto mundial. A seção 4 apresenta uma análise crítica da opção do TCU por implementar um controle judicial da atividade pública. A seção 5 estuda os problemas gerenciais e estrangulamentos enfrentados pelo TCU. A seção 6 analisa as propostas de aperfeiçoamentos formuladas pelo corpo técnico do próprio TCU, os projetos de lei a esse respeito que tramitam no Congresso Nacional e, por fim, detalha uma proposta de reformulação do órgão. A última seção apresenta as conclusões.

2. OS CONTROLES INTERNO E EXTERNO

A Constituição Federal estabelece dois sistemas de controle da gestão pública nos três níveis de governo (União, estados e municípios):

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

Para poder contribuir de forma efetiva para o êxito dos empreendimentos, as atividades de controle interno e externo precisam 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 do governo.

Final, 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.

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. Esse entendimento pode ser resumido em duas frases:

- a) a incompetência administrativa, no mais das vezes, não constitui ilicitude;
- b) a aferição de responsabilidades, de natureza eminentemente jurídica, deveria ser a exceção e não a regra.

A observação de disfunções deveria promover a interação entre gestores e controladores, para que os primeiros fossem alertados e auxiliados na identificação dos problemas e estimulados a introduzir aperfeiçoamentos.

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 frequência, 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 detêm 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.

Outro desvio comumente observado na função de controle é o formalismo e a burocratização. Em vez de se checar a eficácia e efetividade das ações públicas, as equipes de auditoria fixam sua atenção no cumprimento da lei e de procedimentos rotineiros.

Como se mostra ao longo deste capítulo, as distorções acima descritas estão impregnadas nos mecanismos de controle do Estado brasileiro.

2.1 O Controle Interno

O controle interno encontra fundamento no art. 74 da Constituição Federal, que 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 (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 (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.
- b) 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 investigativas e coercitivas.

O problema dessa opção é que a investigação de atos corruptos exige um mínimo de segurança jurídica, para que não se façam, p. ex.,

acusações sem provas. Essa atividade demanda tempo e acaba por concentrar-se em fatos passados, cujos problemas e distorções não mais podem ser corrigidos. Perde-se tempestividade e a possibilidade de se propor a correção de erros percebidos durante a execução de uma atividade ou programa público, que permitiria a economia de recursos e o ganho em eficácia da gestão.

2.2 O Controle Externo

O controle externo no Brasil é exercido pelo Poder Legislativo, seja diretamente, por meio de atos que lhe são constitucionalmente atribuídos (p. ex.: a autorização para que o Executivo tome empréstimos, a sustação de contratos administrativos e os requerimentos de informações a autoridades do Executivo), seja indiretamente, por meio dos tribunais de contas, que são órgãos incumbidos de auxiliar o Legislativo no exercício da fiscalização financeira e orçamentária.

A tradição do controle externo no Brasil é a de focar a legalidade e a probidade dos atos dos gestores públicos, o que gerou uma ação um tanto burocrática por parte dos tribunais de contas, que ao longo da história concentraram suas ações em atividades de simples verificação do cumprimento da lei.

A Constituição Federal, contudo, ampliou as funções desempenhadas pelas cortes de contas, acrescentando os critérios de legitimidade, economicidade e razoabilidade aos de legalidade e regularidade. Isso deu a essas cortes a possibilidade de implementar ferramentas de aprimoramento da administração pública, atuando simultaneamente à realização dos programas e detectando problemas e possibilidades de aperfeiçoamentos, em vez de fazer uma simples verificação, *a posteriori*, da legalidade e regularidade do gasto.

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.)

Os tribunais de contas da União, dos estados e dos municípios são compostos por ministros (ou conselheiros), procuradores e técnicos. Aos ministros ou conselheiros compete discutir e julgar os assuntos sujeitos ao controle externo; aos procuradores cabe defender a ordem jurídica; e aos técnicos compete instruir os processos de tomadas e prestações de contas, bem como elaborar relatórios de auditoria, para posterior julgamento.

No Brasil, há o Tribunal de Contas da União (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.

3. O CONTROLE EXTERNO NO MUNDO

Muitos países atribuem os seus controles externos a órgãos singulares, como as auditorias-gerais ou controladorias (doravante chamadas apenas de "auditorias-gerais") 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 de 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 presidente, a responsabilidade pelos trabalhos realizados é exercida de modo difuso por todos que têm direito a voto.

Nas auditorias-gerais as recomendações resultantes das fiscalizações têm caráter unipessoal, subscritas pelo auditor-geral. Nas cortes de contas, no entanto, em vez de recomendações, prevalecem as determinações, respaldadas em deliberações do colegiado, como julgamentos que resultam em "sentenças" de cumprimento obrigatório.

Os dois modelos de controle externo surgiram na Europa. As auditorias-gerais predominam nos países de tradição anglo-saxônica, enquanto as cortes de contas são mais comuns naqueles influenciados pela Europa continental.

As cortes surgiram com a preocupação do controle da legalidade da gestão financeira 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.

As auditorias-gerais, por sua vez, concentram suas ações no chamado "controle gerencial". 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 de controle externo diferem de país para país. Algumas têm natureza administrativa, ou seja, as suas decisões podem ser revistas pelo Poder Judiciário. Outras 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 *a posteriori*.

No Brasil, o controle externo é exercido, principalmente, *a posteriori*, baseado no controle da legalidade, com pouca ênfase na análise de custos e de obtenção dos resultados almejados pela ação pública. Quanto à efetividade das decisões, embora o TCU exerça o chamado "poder judicante", ou seja, tenha o poder de julgar as contas dos administradores públicos, há um conflito com o Poder Judiciário sobre a natureza jurisdicional das decisões do TCU. O Poder Judiciário tem, repetidas vezes, quando provocado, interferido e alterado tais decisões.

Em termos de vinculação institucional, as entidades superiores de controle externo podem estar ligadas a qualquer Poder, como mostra a tabela a seguir. Note-se, contudo, que não há auditorias-gerais vinculadas ao Poder Judiciário. Entre as cortes de contas predomina a vinculação ao Poder Legislativo, como é o caso do TCU.

Vinculação Institucional das Entidades Superiores de Controle Externo

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.
Auditorias-Gerais	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.

As mais destacadas tendências internacionais na área de controle, como apurado pela pesquisa "Tendências de Controle da Gestão Pública"², realizada pelo TCU em 1999 e 2000, são (TCU 2000b, p. 6):

- o monitoramento sistemático pelas Entidades Superiores de Controle Externo do cumprimento de suas decisões ou recomendações;
- a ampla publicidade das ações de controle;
- a divulgação das boas práticas administrativas;
- a crescente importância das auditorias de desempenho;
- a utilização de especialistas e consultores externos para o planejamento de trabalhos mais complexos.

A tabela a seguir sintetiza os diferentes enfoques adotados nas auditorias de desempenho.

² Cf.: TCU (1999a), TCU (2000a), TCU (2000b), TCU (1999b), TCU (1999c), TCU (2000d) e TCU (2000e).

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 (1999c, 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.

No caso do Brasil, como já afirmado acima, as tendências em favor do controle gerencial foram assimiladas pela Constituição Federal de 1988.³ Adicionalmente, além das despesas, também as receitas passaram a ser objeto de fiscalização.

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

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

³ As competências da Corte de Contas da União estão disciplinadas pela Constituição Federal (art. 33, § 2º, art. 71, art. 72, § 1º, art. 74, § 2º, e no art. 161, parágrafo único), 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 infraconstitucionais:
- 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 de Orçamento do Congresso informações sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento.

- c) 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 modelo burocrático, fortemente arraigados na cultura e na organização do TCU, 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 deficiência do direito administrativo como ferramenta de controle gerencial da administração pública.

O conflito entre os imperativos do controle gerencial e os ditames do direito administrativo suscita a questão correlata da natureza jurisdicional (ou seja, equivalente a uma decisão judicial) das deliberações da Corte de Contas da União, como se verá a seguir.

4. O ALCANCE DO CONTROLE JUDICIAL

O formato e a tradição do TCU e dos demais tribunais de contas do país induzem essas organizações a buscar uma “atuação jurídica”. A começar pela denominação dos órgãos como “tribunal” ou “cortes” e de seus dirigentes como “ministros”, em evidente utilização de denominações utilizadas pelo Poder Judiciário. Aponta na mesma direção o seu modelo de decisão colegiada, típica dos tribunais superiores, e o pretense caráter determinativo de suas decisões, que se equiparariam às sentenças proferidas pelo Judiciário. O fato de o “julgamento” de contas de administradores públicos ser o ato mais conhecido das cortes de contas demonstra o quanto essas organizações estão voltadas para procedimentos de cunho judicial.

Observa-se, contudo, 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, tem imposto segundas restrições às competências dessas cortes.

É improvável que prevaleça o conceito de que as decisões dos tribunais de contas representam “coisas julgadas”. 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*”. É plenamente possível, portanto, que uma condenação por um tribunal de contas seja questionada junto ao Judiciário.

Efetivamente, o Supremo Tribunal Federal (STF), em diversas decisões, limitou o âmbito da fiscalização do TCU, restringindo as suas competências. Quanto à apreciação dos atos de aposentadoria, p. ex., 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 8 de junho de 1998, p. ex., foi deferida medida cautelar no MS 23.168/DF, suspendendo, até o julgamento final do mandado de segurança, o acesso do TCU às informações protegidas pelo sigilo bancário ou comercial requeridas ao Banco do Brasil S.A.

Em 9 de setembro de 2002, por sua vez, deferiu-se medida liminar no MS 24.354-6/DF, impedindo que o TCU prosseguisse 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.

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 6 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.

As dificuldades do TCU para consolidar a natureza jurisdicional de suas deliberações estendem-se ao Poder Legislativo, que não o incluiu no rol de órgãos habilitados, pela Lei Complementar 105/2001, a ter acesso ao sigilo bancário dos responsáveis por bens e dinheiros públicos.

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. Para que se possa traçar uma proposta nesse sentido, a próxima seção faz uma descrição dos grandes números da ação do TCU, com ênfase nas limitações e estrangulamentos que enfrenta.

5. LIMITAÇÕES E ESTRANGULAMENTOS ENFRENTADOS PELO TCU

Pesquisa conduzida pelo TCU identificou que vários aspectos internos precisam ser aprimorados:

- 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.

5.1. Alocação dos Recursos Disponíveis

Os órgãos e entidades sujeitos ao controle do TCU (*i.e.*, as unidades jurisdicionadas), integrantes das administrações direta e indireta do governo federal, situam-se, atualmente, um pouco acima de 2.500. Eles 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 mais de um ano para serem concluídos.

A análise da prestação de contas de 2.500 entidades, e demais procedimentos associados, é suficiente para congestionar o fluxo de trabalho e impedir o desenvolvimento de outras atividades. Em 1995, p. ex., transitavam 51.941 processos,⁴ alguns, inclusive, com início na década de 50.

Por outro lado, observa-se que as auditorias e inspeções são consideradas as atividades que têm proporcionado os melhores resultados, por atenderem tempestivamente às demandas da sociedade. Essas ações, no entanto, absorvem um percentual reduzido da força de trabalho da Corte de Contas da União. O plano semestral de auditoria de 1997 previa que 17% do tempo de trabalho do corpo técnico seria dedicado às fiscalizações *in loco*. Em 1998, esse tempo caiu para 5%.

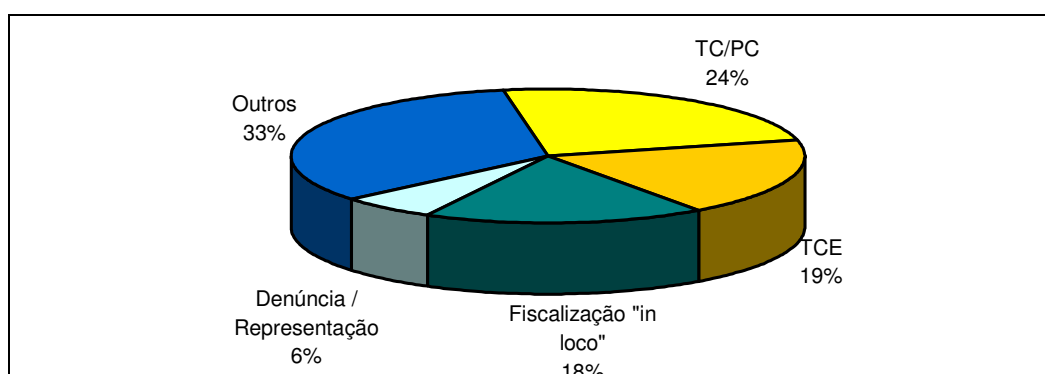
Efetivamente, no período de 1995 a 1998, houve uma queda na quantidade de fiscalizações *in loco* realizadas anualmente (de 901, em 1995, para 720, em 1998),⁵ contra um aumento expressivo na quantidade de processos de contas apreciados (de 3.580, em 1995, para 5.125, em 1998). Ademais, do total de processos apreciados em 1998, 50% referiam-se a tomadas e prestações de contas e apenas 4% referiam-se a fiscalizações *in loco*. (TCU, 1999c, p. 42.)

⁴ Essa quantia abrange os processos internos (p. ex., reconhecimento de direitos funcionais).

⁵ Nos anos subseqüentes, a evolução foi a seguinte: 695, em 1999; 877, em 2000; e 900, em 2001 (cf. TCU (2001, p. 50). A melhora observada, contudo, deve-se, basicamente, ao crescimento na quantidade de auditorias em obras constantes dos orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social, em resposta a demandas expressas do Congresso Nacional, inseridas nas leis de diretrizes orçamentárias (cfe., p. ex., o art. 83 da Lei 10.266/2001).

Considerando-se a quantidade de dias dedicados às atividades de controle externo pelas unidades técnicas,⁶ o próximo gráfico mostra a distribuição percentual do período trabalhado em 1998. Constata-se que o investimento em trabalhos de fiscalização *in loco* foi limitado – 18% do total, enquanto o processo tradicional de “tomada de contas” consumiu 43% do tempo.

Distribuição do Tempo Utilizado na Atividade de Controle Externo em 1998



Fonte: TCU (2000d, 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.

5.2. 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.

⁶ Excetuando-se os exames de recursos, as renúncias de receita, os atos sujeitos a registro e as análises das declarações de bens e rendas.

É na tomada de contas que se expressa mais claramente a “face judicial” do TCU: a nomeação de um ministro-relator, a apreciação do relatório pelo plenário, a ênfase na legalidade dos atos e o julgamento, que determina ações e punições aos agentes públicos, não podendo ser confundido com uma recomendação.

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

- a) do protocolo para a unidade técnica;
- b) da unidade técnica para o Ministério Público junto ao TCU, para manifestação;
- c) do Ministério Público para o relator;
- d) 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 (TCU, 2000d, p. 1):⁷

- 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.⁸ Os dados corroboram o

⁷ O Anexo discrimina as causas prováveis dos dois problemas.

⁸ Os dados coletados excluem os dias não-úteis, os recessos da Corte de Contas, os períodos de suspensão para audiência ou citação e os períodos de permanência em unidades da área administrativa.

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
Processo de Contas	277 dias úteis
PC Simplificado	232 dias úteis
Tomada de Contas	259 dias úteis
TC Simplificado	213 dias úteis
TC Especial	301 dias úteis

Fonte: TCU (2000d, 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 o TCU 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,⁹ admitindo somente algumas poucas exceções – p. ex., as tomadas de contas especiais referentes a débitos até 6.000 UFIRs estão dispensadas de ser encaminhadas¹⁰.

Em junho de 2000, uma unidade técnica do TCU apurou, em relação às 247 tomadas e prestações de contas instruídas no período de 1996 a 1998, o seguinte (TCU, 2000g, 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.

⁹ Vide o inciso I do art. 1º da Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992).

¹⁰ Arts. 5º e 6º da Lei Orgânica do TCU.

Portanto, em relação ao parecer do controle interno de cada unidade auditada, os exames feitos pelas unidades técnicas do TCU agregaram valor a somente 23% das tomadas 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 interno. Complementarmente, o TCU também poderia incentivar o aprimoramento dessa forma de controle, minimizando-se o retrabalho no âmbito do controle externo.

5.3. Interposição de Recursos

Outro importante ponto de estrangulamento encontrado no TCU são as interposições de recursos. Essas interposições não retardam as 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. Um exemplo típico são os recursos interpostos pouco antes do período eleitoral, que têm o efeito de suspender a determinação do TCU de que gestores públicos com contas irregulares não possam ser candidatos a cargos eletivos. O resultado é que gestores "condenados" por má gestão têm, mediante o uso de recurso, ampla liberdade para se candidatar a cargos públicos.

Observa-se, assim, que a busca da certeza jurídica (julgamento de todas as contas e ampla possibilidade de apresentação de recursos – ainda que os prejudicados possam recorrer ao Judiciário) tem sobrecarregado a organização, em prejuízo da dimensão administrativa do controle.

6. PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO DO TCU

Propomos o aprimoramento do TCU pela diminuição na ênfase do TCU no processo de análise de contas e pela ampliação do controle gerencial. Não se trata de desvalorizar o papel da função judicante dos tribunais de contas. Entende-se somente que, no contexto brasileiro, é primordial reforçar o papel desses órgãos como instrumentos de controle gerencial, dando-lhes maior capacidade técnica e operacional. Assim, enquanto o colegiado integrado pelos ministros continuaria exercendo a função judicante, atendo-se aos casos que demandassem pronunciamentos por maiorias qualificadas, a

área técnica adquiriria um mandato próprio para controlar o conjunto de atos de gestão.

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.

Assim, este tópico tratará, primeiramente, das propostas formuladas pelo corpo técnico do TCU e, em seguida, das propostas que estão tramitando no Congresso Nacional. Por fim, é formulada a nossa proposta: a criação de uma diretoria-geral, não-subordinada ao corpo de ministros, inspirada, por analogia, no anteprojeto da Agência Nacional de Defesa da Concorrência (ANDC), elaborado pela Presidência da República em 2000.

Não se pretende que a alteração proposta seja uma condição necessária e suficiente para o aprimoramento do controle externo, pois, freqüentemente, a mudança organizacional é um processo de "tentativa-e-erro", no qual os perfis dos dirigentes escolhidos têm papel destacado. Trata-se, apenas, de melhor delimitar a responsabilidade por esse aprimoramento, cujo resultado seria avaliado pela opinião pública à luz dos objetivos inscritos na missão atribuída à área técnica.

6.1. A Perspectiva Interna

No âmbito da pesquisa sobre tendências do controle da gestão pública, foram aventadas várias soluções para os problemas que afligem o TCU, destacando-se (TCU, 2000g, 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.

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.

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.

6.2. A Perspectiva do Poder Legislativo

No final do primeiro semestre de 2005, havia 39 proposições no Congresso Nacional que afetavam, direta ou indiretamente, o controle externo da União, estados, Distrito Federal e municípios, os quais podem ser assim agrupados¹¹:

- a) disciplinamento ou ampliação das competências dos órgãos de controle externo¹²..... 12;
- b) fixação de mandatos ou de critérios para a nomeação de conselheiros e ministros das cortes de contas, bem como de vedações aplicáveis a seus familiares¹³..... 10;

¹¹ As proposições que tramitavam no âmbito do Poder Legislativo no primeiro semestre de 2005 eram 26 propostas de emenda à Constituição, 1 projeto de lei complementar, 11 projetos de lei e 1 projeto de resolução do Congresso Nacional.

¹² PEC 18 e 209/2000, 59 e 214/2003 e 229/2004; PLP 308/2002; PLS 64/1999, 187 e 244/2000 e 92/2005; e PL 3.270/2000 e 2.042/2003.

- c) definição de prazos¹⁴ 8;
- d) disciplinamento da atuação do Poder Legislativo¹⁵ 2;
- e) extinção de órgãos de controle externo¹⁶ 5;
- f) mudança da vinculação institucional¹⁷ 1;
- g) fixação de normas gerais de contabilidade pública¹⁸ 1.

No item “a”, destacam-se as medidas destinadas a reforçar o poder judicante, permitindo ao TCU quebrar o sigilo bancário dos administradores públicos (PLP 308/2002) e transformando em títulos executivos as decisões das Cortes de Contas que imputem débitos ou multas (PLS 244/2000).

No item “b”, por sua vez, há propostas de ampliação da quantidade de ministros, de atribuição de mandato aos membros dos colegiados ou de alteração dos critérios de nomeação.

No item “f”, por fim, prevalecem as propostas de fortalecimento do papel do Poder Legislativo, seja por meio da assimilação de todo o controle externo, seja pela 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 dos tribunais de contas, a não ser pela proposta de criação de Auditorias-Gerais, a qual, porém, 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.¹⁹

Uma organização nos moldes inicialmente propostos para a Agência Nacional de Defesa da Concorrência, pelo contrário, seria mais compatível com as peculiaridades da administração pública brasileira, conforme exposto na próxima seção.

¹³ PEC 532 e 556/1997, 50, 106, 123 e 147/1999, 281 e 293/2000 e 195 e 222/2003.

¹⁴ PEC 385 e 442/1996, 40 e 397/2001 e 12/2002; PL 11/1995 e 1.470/1996; e PLS 408/1999.

¹⁵ PLS 211/2000 e PRN 2/2005.

¹⁶ PEC 19/1999, 192, 193 e 227/2000 e 329/2001.

¹⁷ PEC 36/1999.

¹⁸ PLS 37/2001.

¹⁹ Art. 49 da Lei Complementar 101/2000.

6.3. A Valorização do Controle Gerencial

No TCU, 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 transitória e difusa.

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 da Agência Nacional de Defesa da Concorrência que nos motiva a adaptá-lo ao caso do TCU.

Conforme proposto em 2000, a nova agência seria composta por uma diretoria-geral, várias diretorias técnicas e o tribunal da concorrência. Nessa estrutura, as áreas técnicas e judicante seriam unidades 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.

A exemplo do anteprojeto descrito acima, a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU, poderia ser alterada, dotando-se a Corte de Contas da União de uma diretoria-geral, englobando toda a área técnica, e de um 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 poderia dividir-se em câmaras. Os colegiados de ministros possuiriam competências privativas e independência técnico-administrativa.

O diretor-geral, os diretores técnicos e os ministros seriam indicados e nomeados 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 (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 seriam: 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, seria recomendável que as deliberações a esse respeito fossem 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 débitos 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. Os profissionais do TCU teriam, nesse novo ambiente, incentivos para aumentar a sua formação nas áreas 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.

7. CONCLUSÃO

As conclusões do presente capítulo podem ser assim resumidas:

- a) os sistemas de controle interno e externo no Brasil enfrentam problemas similares, em decorrência da subordinação do controle gerencial ao controle de legalidade e a subordinação da atividade de controle à ação de investigação de atos corruptos ou ilegais;
- b) 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;
- c) a responsabilidade pela condução do TCU é intrinsecamente transitória e difusa, dificultando a racionalização dos rituais processuais;
- d) o aprimoramento do controle gerencial requer a definição de uma identidade própria para a área técnica da Corte de Contas da União.

Neste contexto propõe-se a distinção das atribuições do órgão colegiado e da área técnica, que pode ser um ponto de partida para os debates acerca do tema.

Especificamente em relação ao TCU, a Corte de Contas da União poderia conter uma diretoria-geral, que seria dirigida por profissionais com ampla experiência em auditoria ou avaliação de programas públicos, a ser atestada pela vinculação ao próprio órgão de controle externo ou pela participação em entidades profissionais especializadas.

ANEXO

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
• 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.	• 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 (2000d, p. 1.)

BIBLIOGRAFIA

- BROWN, R. (2002). *Controle Externo da Administração Pública Federal no Brasil: o TCU – uma análise jurídico-administrativa*. Rio de Janeiro : América Jurídica.
- DIAMOND, J. (1994). *The Role of Internal Auditing in Government Financial Management: an international perspective*. IMF Working Papers, WP/02/94.
- OLIVEIRA, T. (1995). *O Controle da Eficácia da Administração Pública no Brasil*. Salvador : Universidade Federal da Bahia.
- SILVERIA E SILVA, J. (2002). O Réquiem do TCU. *Correio Braziliense*, 30/09.
- TCU (1999a). *Ambiente de Controle*. (Pesquisa sobre o TCU Frente às Tendências do Controle da Gestão Pública: uma proposta de mudança institucional – área temática 2.)
- (1999b). *Fiscalização de Gastos Públicos no Brasil: ciclo de palestras sobre controle e fiscalização*. Brasília.
- (1999c). *Paradigmas de Controle Externo*. (Pesquisa sobre o TCU Frente às Tendências do Controle da Gestão Pública: uma proposta de mudança institucional – área temática 1.)
- (2000a). *Arquitetura Organizacional – Projeto de Estrutura*. (Pesquisa sobre o TCU Frente às Tendências do Controle da Gestão Pública: uma proposta de mudança institucional – área temática 3.)
- (2000b). *Arquitetura Organizacional – Projeto de Ajuste Estrutural e de Racionalização do Rito de Exame e Julgamento de Contas*. (Pesquisa sobre o TCU Frente às Tendências do Controle da Gestão Pública: uma proposta de mudança institucional – área temática 3.)
- (2000c). *Bibliografia Brasileira de Controle Externo*.
- (2000d). *Processo de Exame e Julgamento de Tomada e Prestações de Contas*. (Pesquisa sobre o TCU Frente às Tendências do Controle da Gestão Pública: uma proposta de mudança institucional – área temática 4.)
- (2000e). *Referencial Estratégico do TCU*. (Pesquisa sobre o TCU Frente às Tendências do Controle da Gestão Pública: uma proposta de mudança institucional – área temática 4.)
- (2001). *Relatório Anual das Atividades do TCU*. Brasília. (Diversos exercícios.)
- (2002). *Relatório das Atividades do TCU: 2º trimestre de 2002*.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- CITADINI, Antonio Roque. *O Controle Externo da Administração Pública*. São Paulo : Max Limonad, 1995.
- SPECK, Bruno W. *Inovação e Rotina no TCU: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo : Konrad-Adenauer Stiftung, 2000.