
OLHANDO PARA O FUTURO DO TCU¹

Iram Saraiva²

Autoridades, Dirigentes, Servidores, Senhoras e Senhores.

Desde que assumi a Presidência, estive procurando uma oportunidade de conversar com vocês, servidores das SECEXs dos Estados, como já fiz com o pessoal lotado aqui na Sede.

Quando autorizei a realização deste evento, pensei em me valer da oportunidade para delinear, traçar e anunciar algumas idéias sobre a atuação do TCU, “olhando para o futuro”. Para alcançar tal intento, a Instituição precisa contar essencialmente com a dedicação e a inteligência de todos.

Neste grave e crucial momento que atravessa a sociedade brasileira, seja no que se refere às finanças públicas e às políticas econômico-sociais, seja no que tange às administrações estatais e às reformas do Estado, está na hora de os Poderes, as instituições e as pessoas volverem o olhar crítico para si e se modificarem, aperfeiçoando-se e corrigindo-se.

A atuação do TCU, nesse contexto, além de modernizar-se em sua tradicional forma de controle externo dos bens, dinheiros e valores públicos, deverá alcançar cada vez mais políticas, programas e serviços públicos.

Portanto, num futuro muito breve, não só as metas e cláusulas previstas nos contratos de concessões, mas, com certeza, a própria execução dos serviços públicos, após a desestatização, exigirão maior vigilância e competente fiscalização por parte dos profissionais desta Corte de Contas.

O TCU não fiscaliza apenas orçamentos, despesas e contratos. Fiscaliza, também, arrecadações, investimentos e desestatizações. Tudo isso no âmbito do dever de fiscalização e controle externo da “efetividade da atividade pública”, que, sem dúvida nenhuma, é atuação típica do Estado, enquanto Poder Público.

O programa de desestatização, como política de governo, faz parte da agenda nacional, tendo passado por diversas fases até atingir o estágio atual. Esse programa, mais do que transferir setores e atividades até então públicos ou paraestatais à iniciativa privada, tem por finalidade aliviar o Estado da carga de obrigações e de subsídios que já vem de longa data. Permite, também, que o Poder Público possa concentrar-se nas áreas consideradas essenciais para a população. O Estado perde seu tríplice papel de empresário, investidor e operador de serviços, e passa a exercer as funções básicas de regulador, fiscalizador e concedente.

-
1. Palestra proferida no auditório do Sebrae/DF em 26 de abril de 1999, durante teleconferência realizada para os servidores do TCU.
 2. Ministro-Presidente do TCU.

Como poder concedente, o Estado, ao colocar bens e serviços públicos à disposição de concessionários ou permissionários, concede-lhes, em caráter transitório e revogável, o direito de uso desses bens.

Nessas circunstâncias, pessoas físicas, jurídicas ou consórcios de empresas que detenham tal delegação não podem eximir-se à responsabilidade de bem cumprir a prestação dos serviços públicos pactuados, sob pena de rescisão das respectivas avenças. Daí a certeza de que, ao conceder a gestão do serviço público a um operador privado, a Administração Pública não pode abrir mão de seu papel de fiscalizador – não só dos serviços prestados, mas também do cumprimento das metas de expansão e modernização. É exatamente essa a função que compete às agências reguladoras e, sob um enfoque estritamente constitucional, ao TCU, como órgão participante do controle externo a cargo do Congresso Nacional.

Estou convencido de que será preciso capacitar o corpo técnico para investigar os fatos que evidenciam falhas, problemas, irregularidades e descumprimentos no exercício e na eficácia da atividade pública e, mais recentemente, nos serviços prestados pelas novas concessionárias, resultantes da transferência dessas atividades então paraestatais para a iniciativa privada.

Do mesmo modo, o TCU está-se qualificando para realizar a chamada auditoria ambiental, por meio da qual irá examinar os mais diversos aspectos relacionados com o meio ambiente e os recursos hídricos, incluindo desde os problemas da poluição dos mares, rios e lagos, até os enormes desperdícios nos processos de irrigação e agricultura, e, ainda, a dimensão da devastação na Amazônia.

A propósito, a busca de uma nova concepção de controle na área social tem orientado as medidas e os enfoques da política de treinamento desta Casa e até mesmo iniciativas de cooperação internacional, a exemplo do acordo com o Reino Unido, que está sendo ampliado para alcançar, além das áreas de saúde, educação e meio ambiente, outros itens das políticas sociais.

O cidadão preocupa-se mais com a qualidade da prestação do serviço, já que ela lhe afeta diretamente, do que com outros aspectos relacionados com os gastos públicos. Essa é uma das razões por que o controle externo voltado para o social pode, irrefutavelmente, constituir uma das principais alavancas para a ampliação da atuação do TCU, uma vez que o “controle na área social” do TCU passa, justamente, por essas questões voltadas para a elevação dos padrões de vida da população.

Assim passaremos a exercer o “controle da área social”, pelo qual o TCU desempenhará ações com vistas à proteção social eficaz, servindo não somente à realização de fiscalização das finanças e políticas públicas, mas também à melhoria do funcionamento da administração pública e do nível de vida dos contribuintes.

Hoje, mais do que no passado, o País precisa conhecer e calcular melhor o déficit da Previdência Social, e verificar e analisar sua dívida externa. Diante desse e de outros problemas que afligem a sociedade, o TCU deveria atuar prontamente e estar à frente das ocorrências, dos escândalos e das irregularidades, acompanhando, verificando e fiscalizando, entre outras, as seguintes importantes questões da vida nacional:

- atos e fatos geradores do endividamento externo e seu exame analítico e pericial, bem como o devido acompanhamento das demais operações e acordos internacionais;
- operações de financiamentos, empréstimos e socorro das instituições financeiras oficiais, ocasião em que poderão ser constatadas eventuais situações de favorecimento, com o dinheiro público, para resolver dificuldades de empreendimentos privados;
- processos e práticas de gestão fiscal, desde as renegociações das dívidas até a observância dos limites de gasto, impedindo, assim, casos de malversação do dinheiro público;
- investimentos do setor público em áreas estratégicas de infra-estrutura, energia elétrica, saneamento básico, setor petroquímico e até turismo;
- compensações, antecipações e créditos, bem como as demais relações dos Estados e Municípios com a União;
- repasses, transferências e contribuições de recursos públicos dos órgãos e entidades da Administração Pública em favor dos fundos de pensões de que são patrocinadores, etc.

Quando o Tribunal ocupa-se das políticas públicas e dos programas de governo, estamos, efetivamente, contribuindo para a melhoria das ações governamentais e dos modelos adotados. Ao realizar auditorias operacionais, o TCU demonstra que não está atento apenas às formalidades ou regularidades das contas apresentadas pelos ordenadores e administradores públicos. Vai muito além, pois avalia inclusive o desempenho dos respectivos órgãos. Prova disso são as auditorias realizadas pelo Tribunal em importantes entidades, como por exemplo: IBGE, EMBRAPA, EMBRATUR, CONAB, CODEVASF, SUFRAMA, RADIOBRÁS, etc.

Cito, também, algumas áreas e questões relevantes para o País que, entre outras, foram objeto de verificações operacionais:

- Atividades Mineradoras sobre o Meio Ambiente da Região Amazônica
- Irrigação do Nordeste
- Programa Nuclear Brasileiro
- Atividades de Fiscalização Ambiental
- Programa do Gás Natural
- Transporte Ferroviário Urbano
- Conservação de Rodovias
- Programa de Educação Básica para o Nordeste
- Programa Nacional do Álcool
- Sistema de Telecomunicações
- Atividades de Inspeção de Produtos de Origem Animal
- Projeto Calha Norte
- Programa de Apoio ao Pequeno Produtor

Atualmente, quando assistimos às notícias veiculadas pela mídia sobre problemas nas áreas de saúde, CPMF, patrimônio imobiliário da União, PROER, PDV, privatizações, obras públicas, inclusive as inacabadas, lembramos logo, nós que

somos do controle, que todos esses setores foram ou são alvo da fiscalização do TCU. Também é muito comum algumas pessoas se perguntarem como poderia o TCU antecipar-se às denúncias, escândalos e irregularidades frequentemente noticiados. Observo que a resposta está nas ocorrências anteriores, que devem fundamentar a iniciativa de estudos e pesquisas para o aprimoramento das ações de controle e fiscalização.

Recentemente, estive no Brasil o professor de História e Economia Política DAVID LANDES, da Universidade de Harvard, para falar de seu livro “A Riqueza e a Pobreza das Nações”. Deixou uma grande lição:

“com a capacidade de observar, apreender e melhorar os conhecimentos, os europeus se desenvolveram mais”, afirmou LANDES, citando a pólvora e a navegação . “Foi o conhecimento da declinação do sol, aprendido com os muçulmanos e judeus, que permitiu aos portugueses conquistarem o Atlântico Sul e aos europeus contornarem a África e chegarem ao Oceano Índico”.

É, pois, baseado em LANDES que afirmo que, assim como a cultura determina a riqueza e a pobreza das nações, a educação justifica ou não o crescimento, o fortalecimento e a credibilidade das organizações. Eis por que tenho insistido na necessidade de investir em treinamento e desenvolvimento profissional, observando sempre as especificidades dos cargos e das atribuições a serem desempenhadas pelo TCU.

Como se sabe, o TCU já conta com vários mecanismos para prevenir desvios e prejuízos ao erário, devendo apenas aperfeiçoá-los e qualificar cada vez mais seus servidores.

Os trabalhos de auditoria, concomitantes à gestão pública e à aplicação dos recursos, devem dar prioridade às questões e temas da atualidade, reduzindo ou eliminando, deste modo, custo e mão-de-obra em processos de pouca relevância.

Ao serem apurados danos ao erário ou improbidade administrativa, o TCU pode e deve participar, mediante acompanhamentos específicos ou tomadas de contas especiais, de todos os processos administrativos em curso na repartição pública onde esteja ocorrendo o fato em questão. Dessa forma é possível se tomar conhecimento, com antecedência, das situações e ocorrências ainda na fase de investigação e, assim, adotarem-se, prontamente, as medidas da competência do Tribunal.

O exame seletivo e prévio dos editais de licitações e dos extratos de dispensa ou inexistência de certames, dos órgãos e entidades da Administração Pública, publicados no Diário Oficial, certamente impediria muitas fraudes e ocorrências nesse específico campo também de competência do TCU.

A análise criteriosa das declarações de bens, legalmente enviadas ao Tribunal, ensinaria providências úteis e preventivas nas chamadas causas de enriquecimento ilícito das autoridades e demais servidores públicos.

Os levantamentos globais realizados por ocasião da elaboração do Parecer Prévio do TCU nas Contas do Governo não deveriam justificar apenas o trabalho do Relator, mas, além disso, poderiam provocar iniciativas e escolhas no tocante aos programas governamentais que evidenciassem desempenhos insatisfatórios.

É, precisamente, com a consciência disso, que estou presidindo o TCU, tentando implementar as cinco seguintes propostas: aumento de produtividade, gerenciamento, educação, formulação de estratégia e contenção de gastos.

– Produtividade – com melhor administração do tempo, maior permanência no local de trabalho, ênfase no espírito de equipe, na criatividade e na motivação, além de uso de avançados recursos tecnológicos.

– Gerenciamento – mediante capacitação de dirigentes na gestão de pessoas e com pessoas, resultando em profissionais qualificados e competentes para formar e gerenciar equipes, bem assim para conduzir os relacionamentos humanos em todos os níveis.

– Educação – por meio de investimento cada vez maior, inclusive com a captação de recursos de outras fontes, em treinamento e desenvolvimento dos recursos humanos do TCU.

– Formulação de estratégia de atuação do controle da administração pública – mediante análise de ambientes, interno e externo, estudo e pesquisa de novas técnicas.

– Contenção de Gastos – ao evitar despesas não-prioritárias no âmbito da Secretaria do Tribunal.

O TCU, que existe há mais de 100 anos, atualmente procura modernizar-se na mesma velocidade da Administração Pública brasileira, numa rapidez maior que em outros tempos, graças aos novos rumos imprimidos pelos ministros, dirigentes e servidores.

É claro que não ignoro que pode haver insatisfações. Contudo, tentar preservar a Instituição tem sido meu grande compromisso. Em primeiro lugar, o interesse público e institucional deve estar acima de interesses individuais. Em segundo lugar, as preocupações e os desafios são tão grandes que acabam transformando esse início de gestão em dura etapa de transição. Ademais, a manutenção dos órgãos públicos está cada vez mais difícil. Se até hospitais e escolas sofrem com a falta de recursos, o que se dirá de outras repartições?

Duas outras providências ainda estão em curso: maior ênfase na área de planejamento e redução de funções comissionadas. A primeira, obviamente mais importante, é no sentido de que o Programa de Qualidade Total passe a priorizar e redimensionar a área de planejamento do Tribunal. A segunda é consequência lógica de que uma estrutura com apenas 2.120 servidores não pode continuar com 958 funções comissionadas.

A verdade é que a Administração Pública não pára de aumentar despesas, e poucos são os que aceitam enfrentar essa realidade. Ninguém quer mudança que o atinja. Todavia, a dinâmica moderna e globalizada das organizações requer instituições efetivas e eficazes, com menos ônus para os contribuintes.

Assim como acredito que a essencialidade democrática do TCU não pode ser posta em dúvida, não se pode, também, acreditar que outras entidades possam exercer o controle externo.

Somente o Tribunal de Contas da União, com sua estrutura constitucional, autônoma e independente, pode colaborar com o Congresso Nacional, no que se refere ao exercício do controle externo, na moralidade da administração pública.

O TCU, que tenho a honra de presidir, não pode olvidar-se da necessidade de enfrentar, implementar e aprofundar mudanças organizacionais, comportamentais e funcionais inadiáveis.

E todos estão autorizados, pelo dever de lealdade, comprometimento e responsabilidade, a estudar, pesquisar, propor e colaborar na constante e permanente busca de melhoria e excelência de nossa Instituição.

Não tenho dúvida de que já aumentou e continuará aumentando a fiscalização, especialmente através da sociedade e da imprensa, sobre o serviço público como um todo. E o TCU é mais do que serviço público – é atividade típica do Estado Democrático de Direito.

Nesta era de desenvolvimento e competição, a sobrevivência e o fortalecimento de qualquer instituição pode esbarrar com a falta de educação e qualificação de seus recursos humanos.

A verdadeira mudança no TCU pode ser feita por nós mesmos. Ao contrário de outras instituições, sabemos o que mudar e onde nos aperfeiçoar.

Na realidade, o controle da gestão pública vem mudando a cada dia, com as reformas constitucionais, em especial a administrativa. Mais recentemente, outras grandes mudanças estão sendo concebidas. Uma, com o projeto de lei complementar que define a responsabilidade fiscal e institui parâmetros de eficiência para o gasto público. Outra, com a reformulação da Lei nº 4.320/64, mediante substitutivo apresentado ao Projeto de Lei Complementar nº 135/96, sobre as normas gerais de direito financeiro.

Novas leis estão surgindo, substituindo uma estrutura jurídica envelhecida, seja quanto à mencionada Lei nº 4.320/64, seja quanto ao vetusto Código de Contabilidade Pública e à Lei nº 4.595/64, que protege os bancos públicos com o sigilo bancário.

São esses e outros diplomas, como o Decreto-lei nº 200/67, que ainda são aplicados pelo TCU no exame de casos, conflitos e problemas atuais.

Bom governo e boa administração, dizem os estadistas, é alcançar tudo aquilo que sua capacidade e responsabilidade lhe possam proporcionar. Tais tarefas são vastas e lentas. E seus responsáveis deverão dirigir, sacrificar e ensinar sempre, além de prever e prover as necessidades nos tempos vindouros.

FRANKLIN DELANO ROOSEVELT, em “Olhando para o Futuro”, lembra que “novas condições impõem novas exigências.” Na mesma obra, escreveu, em tom profético:

“O país necessita e, se não me iludo no julgamento dos sintomas visíveis, exige uma experimentação corajosa e persistente. Devemos ter a coragem de experimentar vários métodos, manter os valiosos, e ter a sincera bravura de reconhecer e repudiar os inúteis. (...)

Precisamos de entusiasmo, imaginação e capacidade para afrontar valentemente os fatos, mesmo quando sejam desagradáveis. Precisamos corrigir, por meios radicais, se necessário, os defeitos (...), causa de nossos atuais sofrimentos.”

Essa é, pois, a lição que a história nos ensina: *“novas condições impõem novas exigências.”*

Muito obrigado.