

Ministro Ubiratan Aguiar

Foi com imensa satisfação que recebi o honroso convite que me foi formulado pelo Instituto Delmiro Gouveia, para participar deste primeiro Congresso Brasileiro de Advogados Municipalistas, do Seminário Nacional de Direito Administrativo Municipal e da Conferência Nacional de Procuradores e Assesores Jurídicos de Prefeituras e Câmaras Municipais, na condição de expositor deste primeiro painel. Penso que eventos como este constituem os fóruns apropriados para que temas do nosso cotidiano não sejam repensados, sob o prisma de abordagens mais contemporâneas, de forma a que busquem a contemplar os anseios da sociedade civil, mantenedora e cliente dos serviços públicos prestados por todos nós.

Parabênizo, nesta oportunidade, os organizadores do evento, por sua iniciativa em colocar, lado a lado, representantes de algumas entidades que possuem papel de maior relevância no controle do uso da coisa pública e no combate à corrupção e ao desperdício. Mais que isso, congregate, em um mesmo auditório, autoridades das esferas federal, estadual e municipal, na busca de um amplo debate acerca de relevantes questões que atodanos atormentam.

A esse respeito, é de inteira justiça que se parabênize àquelles que se encarregaram da elaboração da pauta, pela atualidade e interesse dos temas eleitos.

Minha história no Tribunal de Contas da União é ainda recente. Principio, agora, a escrever esse novo capítulo em minha vida. As experiências e convicções que tragosaõ ainda, fundamentalmente, aquelas adquiridas em minha vivência para lamentar, no meu dia-a-dia como representante do povo cearense, que me dignificou com sua confiança. Contudo, essa nova experiência, apesar de breve, já me revelou a grandeza da missão institucional conferida aos Tribunais de Contas, que podem prestar valiosa colaboração no fortalecimento do Estado Brasileiro.

O tema que me foi conferido – “Ação Preventiva e Corretiva dos Tribunais de Contas” –, curioso e coincidentemente trata de assunto que vem despertando minha inquietação desde o dia em que assumi o cargo de Ministro no Tribunal de Contas da União. Desde então, já me manifestei diversas vezes em fatiando a necessidade de serem desenvolvidas ações pedagógicas mais efetivas – que caracterizam, também, um controle preventivo –, em detrimento das ações meramente de tectivas. Ao tempo certo, no decorrer desta exposição, voltarei ao assunto.

¹ Palestra proferida no I Congresso Brasileiro de Advogados Municipalistas, do Seminário Nacional de Direito Administrativo Municipal e da Conferência Nacional de Procuradores e Assesores Jurídicos de Prefeituras e Câmaras Municipais em outubro de 2001.

Entretanto, por questões de ordem didática, sobretudo considerando a diversidade de que marca essa selta audiência, entendendo ser conveniente iniciar minha exposição fazendo um breve sumário sobre o controle externo e as competências, a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas da União.

2. ABORDAGEM HISTÓRICA DO CONTROLE EXTERNO

O entendimento acerca do funcionamento dos atuais sistemas de controle externo se torna mais ilustrado quando analisamos sua origem e as adaptações por ele sofridas em decorrência da evolução por que passaram os Estados nacionais, em uma breve retrospectiva.

Desde a origem dos Estados mais primitivos, existe a consciência da necessidade de mecanismos de controle que sejam suficientes para assegurar o bom desempenho das atividades coletivas. O incremento no manuseio de receitas oriundas de impostos e taxas de origens diversas, exigidos, direta ou indiretamente, dos cidadãos e a necessidade de atendimento às sempre crescentes e complexas necessidades coletivas, impôs a criação de regras e procedimentos que possibilitassem aferir, a qualquer tempo, o comportamento da arrecadação e a adequabilidade das despesas realizadas.

Desse modo, estabeleceram-se as bases para a contabilidade pública e para os orçamentos, e a partir de les, os preceitos rudimentares da fiscalização das finanças estatais.

Com a consolidação dos Estados Nacionais, a partir do final da Idade Média e de praticamente toda a Idade Moderna, os sistemas de controle e fiscalização tiveram notável avanço, máxime na Inglaterra, França, Itália, Bélgica e Alemanha. Por outro lado, Portugal apresenta várias características no desenvolvimento da ciência das finanças: as ordens Afonsinas (1446), Manelinas (1516) e Filipinas (1591), onde se encontravam vários dispositivos referentes à punição de funcionários públicos, eram códigos bastante rudimentares, se comparados a tudo o quanto era, então, desenvolvido em matéria de administração financeira e fiscalização nos demais países europeus.

O resultado do atraso português, no campo da administração financeira, deixou resultados palpáveis: as finanças públicas viviam em descalabro, com frequentes despesas superiores aos ingressos. O descontrole tinha, assim, que ser amenizado mediante empréstimos públicos, levantados em Flandres, principalmente, a juros extorsivos. A título de ilustração, veja-se que o Tesouro Português de via, em 1534, só de juros vencidos, montante equivaLENTE à sua renda de quatro anos. Isso apesar das riquezas extraídas das colônias!

Pode-se dizer, de modo geral, que salvo experiências isoladas, o Brasil-Colônia foi marcado pela mesma incipiência no desenvolvimento dos controles vivenciada por Portugal. Somente com a chegada da família real portuguesa ao Brasil, começou a ganhar corpo o efetivo controle das finanças nacionais, destacando-se a criação, em 1808, do Erário Régio e do Conselho de Fazenda, órgãos que tinham a função de coordenar e controlar todos os dados referentes ao patrimônio e aos fundos públicos.

A proclamação da independência trouxe nova feição ao controle que se praticava em nosso país, tendo a Constituição Imperial de 1824 disciplinado que “a Receita e a Despesa da Fazenda Nacional serão encarregadas a um Tribunal, de baixo do nome de Tesouro Nacional, onde em diversas estações, devidamente estabelecidas por lei, se regulará sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as Tesourarias e Autoridades das Províncias do Império”.

Não obstante tenham havido iniciativas importantes, ainda no período imperial, com vistas à criação de um órgão específico com a função de controlar a despesa pública (proposta de criação de um Tribunal de Revisão de Contas, em 1826, de um Tribunal de Exame de Contas, no mesmo ano, no momento de um Tribunal de Revisão de Contas, em 1830, 1835, 1837 e 1840, e de um Tribunal de Contas em 1857 e 1878), somente com a proclamação da República a idéia veio a se concretizar, como sabemos, a partir das iniciativas de Ruy Barbosa, em tão titular da Pasta da Fazenda.

É importante salientar, nestas notas sobre retrospectiva, que a feição do controle exercido por todos esses órgãos embrionários a que nos referimos foi sendo modificada, conforme mudava também o conceito de Estado. Assim é que, generalizando, podemos dizer que as instituições fiscalizadoras tiveram, em um primeiro momento, seus focos dirigidos para a verificação da adequabilidade das receitas públicas, uma vez que as despesas muitas vezes eram realizadas de forma aleatória pelos monarcas, a seu bel-prazer. Somente com a evolução dos Estados, sobretudo após a Revolução Francesa, ganhou fôlego o exame da legalidade das despesas.

Em outras palavras, o controle, em um primeiro momento, destinava-se a assegurar a maximização do patrimônio do monarca, posto que em um conceito absolutista o Estado se confundia com o próprio governante. Posteriormente, seu conceito foi ampliado, de forma a assegurar que as despesas realizadas respeitassem aos interesses da sociedade, que não necessariamente se confundiam com os do Estado e de seus governantes.

De qualquer forma, seja sob o domínio da arrecadação ou da adequabilidade das despesas realizadas, a história do controle governamental foi marcada, predominantemente, por seu exercício “*a posteriori*”.

De fato, a concepção de um controle prévio ou concomitante sempre se fez mais presente nas esferas comerciais que nas governamentais. A própria auditoria – expressão maior do controle – surgiu, nos Estados Unidos, durante o século XIX, por intermédio dos ingleses, que demandavam um maior acompanhamento – realizado por instituições independentes – dos investimentos que mantinham na quele país.

Somente nos tempos mais recentes, sobretudo em face da vertiginosa revolução propiciada pelas tecnologias da informação, os conhecimentos adquiridos no chamado “tempo real” deixaram de constituir uma simples aspiração dos responsáveis pelo planejamento e execução dos orçamentos públicos, para tornar-se uma possibilidade concreta. E em sua esteira, cresceu a demanda social por um controle governamental também efetivado em “tempo real”, o que provocou o obsolescência dos modelos tradicionais exclusivos ou primordialmente nos controles detectivos.

Hoje a sociedade não mais admite que os órgãos de controle apenas de tecem a ocorrência de danos e determinem a adoção das providências corretivas; cobra a existência de ações concretas que evitem que tais danos ocorram.

3. O CONTROLE EXTERNO EM UMA ABORDAGEM ATUAL

Nos dias de hoje, a fiscalização exercida pelo controle externo, quer sob o prisma contábil, financeiro, orçamentário, operacional ou patrimonial, representa a essência de um Estado Democrático de Direito. Com ela, completa-se um ciclo de participação popular (por meio de seus legítimos representantes) que se inicia com a votação do orçamento, passa pela criação das leis que disciplinam a aplicação dos recursos e se fecha com a fiscalização legislativa de sua regular execução e aplicação.

O controle externo legislativo estrutura-se, nos diversos países, segundo diferentes modelos. Conquanto haja diferenças, a doutrina tem, em geral, aceito a existência de seis tipos, ou modelos, desse controle parlamentar, considerando como critérios preponderantes para a classificação, o grau de independência do órgão de controle em relação ao Poder político; a composição estrutural do órgão de controle; a amplitude das competências; e a titularidade de funções jurisdicionais.

Os modelos usualmente mais aceitos são:

a) anglo-saxônico – difundido na Grã-Bretanha, Estados Unidos da América, República da Irlanda, Israel e outros Estados anglofonos da África e Ásia – é formado por um órgão monocrático (controleador geral), designado pelo Parlamento ao qual permanece responsável, auxiliado em suas funções por uma espécie de Secretaria que lhe é hierarquicamente subordinada. Sua linha básica de ação consiste na realização de auditorias e os resultados das fiscalizações são comunicados ao Congresso;

b) latino – adotado na Itália, França, Espanha, Bélgica, Romênia e vários Estados da África francófona – constitui-se de um órgão colegiado, a que se atribuem funções de controle (geralmente limitadas à legitimidade) e funções jurisdicionais, cabendo a impulso processual a um Procurador-Geral. É importante realçar que em países como a França, por exemplo, são julgadas exclusivamente as contas, e não a conduta dos agentes propriamente dita. Assim, os agentes públicos não são ouvidos nos processos, inexistindo, por consequência, o procedimento contraditório;

c) germânico – típico da Alemanha e da Áustria – do tipo de estrutura colegiada, articula-se em diversos órgãos. Exerces somente atribuições de controle, excepcionalmente, algumas de natureza consultiva em atendimento ao Parlamento. Quando detectados danos, a matéria passa de imediato à competência dos tribunais ordinários, que ficarão encarregados da responsabilização civil e penal. A Corte de Contas tem apenas o poder-dever de informar ao Parlamento acerca das irregularidades encontradas;

d) escandinavo – difundido nos Estados nórdicos da Europa, é composto de vários e diferentes órgãos, havendo entre eles a separação das funções de controle sobre a execução do orçamento e problemas levantados pelo Parlamento, e da verificação da eficácia das atividades administrativas;

e) latino-americano – difundido em toda a América Latina – as funções de controle são exercidas por dois órgãos distintos: a Controladoria Geral e o Tribunal de Con-

tas. Tal modelo, porém, encontra-se relativamente desfigurado, existindo diversos Estados em que falta o Tribunal de Contas (ex. Chile, Colômbia, Venezuela) e outros em que não existe a Controladoria Geral (ex. Brasil);

f) socialista – próprio de Estados unipartidários e centralizadores – caracterizado pela existência de um “ofício de controle” que funciona como simples apoio às competências financeiras do órgão legislativo.

Frise-se que tais “modelos” constituem tentativas acadêmicas de sistematizar o estudo dos sistemas de controle externo. Os diversos países que mencionamos como exemplos, enquadrados em um ou outro modelo, possuem características próprias que sempre os particularizam em relação aos demais.

Embora as peculiaridades ou características próprias da cada país e Entidade de Fiscalização Superior tornem imprecisas as generalizações, pode-se afirmar, com razoável margem de segurança, que de forma global os modelos que contemplam funções judicantes tendem a despende significativa parcela dos recursos das Entidades de Fiscalização Superior em atividades relacionadas ao exercício de tarefas ligadas ao controle detectivo. Isso se explica em função do próprio princípio da ampla defesa e do contraditório, que move os processos judiciais e administrativos no âmbito dos modernos Estados Democráticos. Nos demais modelos, por outro lado, o contraditório e a ampla defesa ocorrem em outro âmbito, que não mais na esfera das Entidades de Fiscalização Superiores, reservando a essas, exclusivamente, o desempenho dos papéis auditoriais e consultivos.

Menciono tal particularidade para que não se pretendam tecer comparações – como freqüentemente tenho observado – entre as ações desenvolvidas pelos Tribunais de Contas em nosso país e as organizações congêneres de outros países, sobretudo aquelas de origem anglo-saxônica, aludindo a que aquelas seriam mais eficazes na medida em que apresentariam maiores resultados de natureza preventiva.

À propósito, lembro que o maior volume na realização de ações preventivas não representa, necessariamente, uma maior eficácia no cômputo global das entidades fiscalizadoras. É inequívoco que a judicatura, quando exercida no âmbito dos próprios órgãos de controle externo, é significativamente facilitada e agilizada, o que resulta, em tese, em um ganho de efetividade de quanto ao resultado das ações de controle “*aposteriori*”. Tal decorre do fato de que o modelo adotado em nosso país evita que sejam travadas longas batalhas judiciais acerca dos resultados apresentados pelas Cortes de Contas, uma vez que suas decisões somente são suscetíveis de serem revistas no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Não se pode, assim, em uma análise precipitada, pretender afirmar que tal ou qual modelo seja, no cômputo geral, mais eficaz que os demais.

4. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O rápido exame das competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas da União revela a preocupação que teve o legislador constituinte em prestigiar as ações à cargo do controle externo, o que findou por trazer a significativa ampliação das atribuições cometidas às Cortes de Contas.

Embora sob o risco de tornar-me prolixo, consigo relevar, para o melhor desenvolver dos debates que por certo virão ao término dessa explanação, transcrever

as competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas da União. Compete originariamente ao TCU, nos termos do art. 71 da Carta Magna:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, federal, e as contas daqueles que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – susstar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.”

Vê-se, sem a necessidade de maiores estudos, que o legislador constituinte pretendia que a Entidade de Fiscalização Superior de nosso país exercesse, de forma cumulativa, atividades de natureza investigatória (por exemplo, a realização de auditorias e inspeções) com ou sem a função jurisdicional (julgamento de contas; apreciação de atos sujeitos a registro). Tal situação, ao tempo em que confere grandes

po de res ao Tri bu nal de Con tas da Uni ão, cria, por ou tro lado, enor me di fi cul da de na conse cu ção de to das as atri bu i ções que lhe fo ram afe tas.

A es sas com pe tências, ali am-se ou tras, de na ture za in fra cons ti tu ci o nal, a cu jo exer cí cio foi, gra du al men te, sen do cha ma do o Tri bu nal de Con tas da Uni ão, po den do-se des ta car, den tre tan tas:

a) a in cum bência de ana li sar a com pa ti bi li za ção das de cla ra ções de bens e ren das de to dos quan tos exer çam car gos ele ti vos e car gos, em pre gos ou fun ções de con fi an ça, na ad mi nis tra ção di re ta, in di re ta e fun da ci o nal, de qual quer dos Po de res da Uni ão, bem as sim do Pre si den te da Re pú bli ca, do Vice-Pre si den te da Re pú bli ca, dos Mí nis tros de Esta do, dos mem bros do Con gres so Na ci o nal, dos mem bros da ma gis tra tu ra Fe de ral, dos mem bros do Mi nis té rio Pú bli co (a tri bu í da pela Lei nº 8.730/93);

b) a aná li se de re pre sen ta ções, fe i tas por li ci tan tes, con tra ir re gu la ri da des na apli ca ção da Lei nº 8.666/93 (Esta tu to das Li ci ta ções e Con tra tos, no âm bi to do Go ver no Fe de ral).

5. AÇÕES PREVENTIVAS, DETECTIVAS E CORRETIVAS

À luz das com pe tências co me ti das ao Tri bu nal de Con tas da Uni ão, po de mos clas si fi car as ações de con tro le de cor ren tes de seu exer cí cio em pre ven ti vas e de tec ti vas.

Pre ven ti vas são aque las ações que pos si bi li tam, ao Tri bu nal de Con tas, a de tec ção, nos pro ce di men tos ado ta dos pe los en tes ju ris di ci o na dos, de pon tos fra cos que vul ne ra bi li za ma a tu a ção dos ór gãos e en ti da des au di ta dos, fa vo re cen do a exis tência de ir re gu la ri da des.

Detecti vas são as ações que bus cam iden ti fi car des vi os de pro ce di men tos, em re la ção aos pa drões que se ri am es pe ra dos ou de se ja dos. Assim, con si de ran do-se, por exem plo, a lei como um pa drão de se já vel a ser se gui do, a ado ção de nor mas con trá rias às pres cri ções le ga is caracte ri za um des vio de pro ce di men to.

É im por tan te res sal tar que por ve zes é di fi cil caracte ri zar-se o hi a to que se pa ra as ações pre ven ti vas das de tec ti vas. Exis tem inú me ras si tu a ções em que de termi na da ação po de ser consi de ra da tan to pre ven ti va quan to de tec ti va. Men ci o ne-se, por exem plo, a re ali za ção de uma au di to ria, em que se de tec te ir re gu la ri da de em de ter mi nado con tra to que se en con tre em an da men to: com re la ção aos pa ga men tos já efe tu a dos, ao ar re pio da lei, a ação será ti da como de tec ti va; não obs tan te, em re la ção à par ce la do con tra to ain da não ad im pli da, será pre ven ti va.

Den tre as com pe tências já men ci o na das, consi de ro como sen do es sen ci al men te de tec ti vas:

- a) a apre ci a ção das con tas do Pre si den te da Re pú bli ca;
- b) a apre ci a ção dos atos su je i tos a re gis tro;
- c) o jul ga men to das con tas.

É im por tan te sa li en tar que de am bas as ações – pre ven ti vas e de tec ti vas – po dem re su ltar pro vi dências de or dem cor re ti va. As ações cor re ti vas são aque las ado ta das pe las En ti da des de Fis ca li za ção Su pe ri o res como ob je ti vo pri mor dial de real i nhar os pro ce di men tos ado ta dos pe los en tes au di ta dos, de for ma a que os des vi os de

tec ta dos não mais se repi tam. Usual mente, se ma te ri a li zam na for ma de de ter mi na ções ou re co men da ções.

A Carta Magna expressamente consagrou, dentre as competências atribuídas ao Tri bu nal de Con tas da União, duas de ca rá ter cor re ti vo, qual se jam:

a) a fi xa ção de pra zo para que os ór gãos juris di ci o na dos ado tem as pro vi dên ci as ne ces sá ri as ao exa to cum pri men to da lei, quan do veri fi ca da ile ga li da de;

b) a sus ta ção do ato im pug na do, quan do não aten di da a fi xa ção de pra zo.

A Lei nº 8.443/92 (Lei Orgâ ni ca do Tri bu nal de Con tas da União), de igual for ma, con tem plou me di das de na tu re za cor re ti va, ao dis por que a Corte de Con tas de ter mi na rá aos res pon sá ve is “ a ado ção das me di das ne ces sá ri as à cor re ção das im pro pri e da des ou fal tas iden ti fi ca das, de mo do a pre ve nir a o cor rên cia de ou tras se me lhan tes ” (art. 18).

Em termos estritamente numéricos, a apreciação dos atos sujeitos ao registro e o julgamento das contas representam a mais significativa parcela dos processos que tramitam e são jul gados pelo Tri bu nal de Con tas da União. A ma i o ri a dos pro ces sos a car go da que la Corte, por con se guin te, tra ta de as sun tos de na tu re za de tec ti va.

Men ci o ne i no in í ci o des sa mi nha ex pla na ção, que des de o dia em que in gres sei no Tri bu nal de Con tas da União ve nho me pre o cu pan do com a tem pes ti vi da de das aç ões a car go do con tro le ex ter no, ou seja, com a ado ção de me di das que vi sem a co i bi ra exis tên cia de des vi os, e não apenas que bus quem a re pa rar da nos já co me ti dos.

Qual quer ci da dão co muns sabe que a res ti tu i ção de va lo res des vi a dos dos co fres púb li cos não cons titui tare fa fá cil. Di ver sos são os fa to res que con tri bu em para tomar ár duo esse in tento, a co me çar pelo in ter reg no de cor ri do en tre a o cor rên cia do da no e a apu ra ção dos fa tos. Men ci o ne se, como exem plo, que o Tri bu nal de Con tas da União re ce be, com fre quên cia, no tí cia da exis tên cia de da nos – por meio de pro ces sos re ce bi dos dos ór gãos juris di ci o na dos ou das Se cre ta ri as de Con tro le In ter no – quan do já de cor re ram mais de dez anos da o cor rên cia dos fa tos ques ti o na dos. A di fi cul da de de ob ten ção de pro vas con clu si vas, em tais si tua ções, é evi den te; mu i tas ve zes se quer so mos ca pa zes de cor re ta men te iden ti fi car os agen tes res pon sá ve is pe los il í ci tos.

Mais ain da: exis tem da nos que não de cor rem ape nas de des vi os, mas de prá ti cas – ro ti nas ad mi nis tra ti vas – ana crô ni cas, que se re ve lam an ti e co nô mi cas. Em tais si tua ções, se tor na ain da mais di fi cil apon tar um ú ni co res pon sá vel, uma vez que tais prá ti cas – geral men te re tró gra das – mu i tas ve zes são ado ta das ao lon go de in ú me ros pe rí o dos de ges tão.

Como ho mem ori un do da área edu ca ci o nal, sem pre acre di tei – e de fen do, ago ra, mais que an tes –, que a fun ção ma i or do con tro le não é re pri mir ou apon tar cul pa dos, sen do pre men te que se evi tem a o cor rên cia de fa tos a se rem re pri mi dos e de cul pa dos a se rem iden ti fi ca dos.

Nesse di pa são, as si na lo que nos sa ex pe riên cia tem de mon stra do que as irre gu lar i da des tra ta das pe los Tri bu nais de Con tas nem sem pre de cor rem da ação do lo sa dos agen tes. Signifi ca ti va parte dos pro ces sos que tra mi tam pelo Tri bu nal de Con tas da União so men te exis tem em face do com ple to des co nhe ci men to, por parte de ges to res púb li cos, das nor mas mais ele men ta res de ad mi nis tra ção fi nan ce i ra e or çã men tá

ria. Tal fal ta de sa ber, por par te da que les, con duz à prá ti ca de atos con trá ri os à lei – al gu mas ve zes em ques tões que po dem ser ti das como for ma is, ou tras em as pec tos es sen ci a is à va li da de dos atos prá ti ca dos.

Tal si tu a çã o é par ti cu lar men te ve ri fi ca da em pro ces sos que tra tam da ce le bra çã o de conv ê ni os – ou ins tru men tos cong ê ne res – en tre a Ad mi nis tra çã o Pú bli ca Fe de ral e ou tros en tes, den tre os qua is se in clu em os di ver sos Mu ni cí pi os da Fe de ra çã o. No pou co tem po em que me en con tro no Tri bu nal de Con tas da Uni ão, já re la tei in ú me ros pro ces sos em que bene fi cí ri os de re cur sos fe de ra is sim ples men te igno ra vam que ti nhã m de pres tar con tas; que ela bo ra vam pres ta ções de con tas in com ple tas; que pres ta vam con tas aos ó rgãos erra dos; que con ta bi li za vam ina de qua da men te os re cur sos re ce bi dos; que não fa ziã m o ade qua do tom ba men to dos bens ad qui ri dos.

Em bo ra se pos sa, em tais si tu a ções, di zer que a nin guém é dado des co nhe cer a lei, te mos de re co nhe cer que esse nos so país é por de ma is gran de e que exis te um nú me ro tal de leis e nor mas de hi e rar quia in fe ri or que sim ples men te fa zem com que a prá ti ca, nos mais di fe ren tes mu ni cí pi os, seja com ple ta men te dis so ci a da de tudo a qui lo quan to pos sa mos te ori zar. Eu mes mo, para di zer de mi nha ex pe ri ên cia pes so al, que atu ei como le gis la dor ao lon go de toda a úl ti ma dé ca da, me vi sur pre en di do, após in gre sar no TCU, com o co nhe ci men to da exis tên cia de uma lei, da maior re levân cia para o con tro le so ci al, que até en tão ig no ra va: a Lei nº 9.452/97, que “De ter mi na que as Câ ma ras Mu ni cí pi a is se jam obri ga to ri a men te no ti fi ca das da li be ra çã o de re cur sos fe de ra is para os res pec ti vos Mu ni cí pi os e dá ou tras pro vi dên ci as”. Será que to dos os que se en con tram aqui pre sen tes a co nhe cem? Se eu, que in te gra va o Po der Le gis la ti vo e vo ta va as leis, não as co nhe ço to das, o que di zer da que les que se en con tram em rin ções dis tan tes? O que di zer dos Pre si den tes de As so ci a ções de Agri cul to res do in te ri or do Ce ar á, por ex em plo?

Ex pe ri ên ci as de sen vol vi das pelo Tri bu nal têm de mon stra do que a açã o pe da gó gi ca pro duz ó ti mos re sul ta dos so ci a is e fi nan ce i ros. É ne ces sá rio um tra ba lho re gular de ori en ta çã o aos ges to res quan to à boa e re gu lar apli ca çã o dos re cur sos pú bli cos.

Faz-se im pe ri o so, as sim, que os Tri bu na is de Con tas mos trem ca mi nhos, ao in vés de sim ples men te ap re sen ta rem as fa tu ras!

Nesse sen ti do, im por tan te ta re fa, de na tu re za pe da gó gi ca, de sen vol vi da pelo Tri bu nal de Con tas da Uni ão re fe re-se ao aten di men to de con sul tas que lhes são for mu la das por au to ri da des com pe ten tes – as sim en ten di das aque las ex pli ci ta das no Re gi men to In te rno –, a res pei to de dú vi da sus ci ta da na apli ca çã o de dis po si ti vos le ga is e re gu la men ta res, con cer nen tes a ma té ri as de sua com pe tên cia. No ano de 2000, 52 con sul tas fo ram au tu a das jun to ao Tri bu nal de Con tas da Uni ão.

Não ob stan te, a re co nhe ci da ne ces si da de de se re m pri o ri za das ati vi da des de fis ca li za çã o de na tu re za pre ven ti va, te mos, como com pli ca dor, o fa to de que as com pe tên ci as a tri bu í das aos Tri bu na is de Con tas não con sti tu em fa cul da de de ex er cí cio. São po de res-de ve res que de vem ser, obri ga to ri a men te, ex er ci ta dos, sob pena de se con fi gu rar cri me de res pon sa bi li da de. Por tan to, as ações de ca rá ter de tec ti vo que re sul tem do ex er cí cio di re to de uma com pe tên cia con sti tu ci o nal a tri bu í da aos Tri bu na is de Con tas não po dem de i xar de ser ex e cu ta das.

Ocorre que o pleno exercício de tais competências – de caráter detectivo – exige a alocação de significativa parcela dos recursos disponibilizados às Cortes de Contas, como já mencionei na explanação. Cria-se, então, um impasse: como os Tribunais de Contas podem melhor desempenhar atividades de caráter preventivo – normalmente não contempladas de forma tão explícita na Carta Magna –, sem que se descubram o exercício das que las de caráter detectivo?

A resposta tal vez reside na modificação dos organogramas dos órgãos de fiscalização, de forma a privilegiar estruturas funcionais que contemplem a realização simultânea de ambas as formas de controle. A esse respeito, o Tribunal de Contas da União, neste ano de 2001, imprimiu significativa reestruturação em sua Secretaria, dotando-a de unidades técnicas especializadas em determinadas áreas ou assuntos. As matérias a seu cargo foram distribuídas entre duas Secretarias Adjuntas, quais sejam de Contas e de Fiscalização. Ademais, foram criadas, ainda, as seguintes unidades:

a) Secretaria de Fiscalização de Pessoal – responsável pela fiscalização dos atos relativos a pessoal ativo e inativo da União;

b) Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – em carregar da de coordenar e incrementar as fiscalizações na área de obras públicas;

c) Secretaria de Fiscalização de Desestatização – em carregar da de acompanhar os processos de privatização de empresas estatais e a qualidade dos serviços públicos oferecidos pelas concessionárias;

d) Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – em carregar da de avaliar o desempenho de programas de governo e verificar se estão atingindo os resultados desejados;

e) Secretaria de Macroavaliação Governamental – em carregar da de assessorar os Relatores das Contas do Presidente da República, dos Presidentes dos Órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público da União na elaboração dos pareceres prévios a cargo do Tribunal e de relatar análises sistêmicas e econômicas de programas de Governo, da dívida pública, da arrecadação, da renúncia de receita, das transferências constitucionais e da dívida ativa;

f) Secretaria de Recursos – em carregar da de analisar e instruir os recursos interpostos contra deliberações proferidas pelo Tribunal em processos da área de controle externo.

Embaldas limitações – humanas e materiais – impostas ao exercício do controle externo, diversas ações de natureza preventiva vêm sendo desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União. Dentre elas, menciono as seguintes:

a) realização de auditorias operacionais

A auditoria de natureza operacional é a modalidade de controle que mais se desenvolveu nas últimas décadas, tendo um importante papel na modernização das instituições públicas em países como a Grã-Bretanha, os Estados Unidos e o Canadá. O Tribunal de Contas da União, atento aos avanços técnicos na área de controle, vem promovendo, ao longo dos últimos anos, um profícuo intercâmbio com entidades de reconhecida competência no campo das auditorias de natureza operacional. A auditoria de natureza operacional abrange a auditoria de desempenho operacional e a avalia-

ção de programa, objetivando a primeira o exame da ação governamental quanto aos aspectos da economia, eficiência e eficácia, e a segunda busca examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais.

b) acompanhamento do Programa Nacional de Desestatização

O Tribunal de Contas da União vem acompanhando o Programa Nacional de Desestatização desde o seu lançamento, na década de 80. A fiscalização feita pelo TCU abrange o acompanhamento de incluições de empresas no programa, avaliação patrimonial, fixação de preço mínimo de venda, leilão, e avaliação da fiscalização do cumprimento dos compromissos assumidos pelo adquirente. Abrange ainda as outorgas de concessões, autorizações e permissões de serviços públicos e das execuções dos contratos firmados com o Governo Federal. Desse acompanhamento, resultam determinações para correções procedimentais e de avaliação.

Especificamente quanto a esse quesito, é importante ilustrar a eficácia da ação preventiva do Tribunal de Contas da União, por meio de três exemplos:

– nos trabalhos de acompanhamento da privatização do Banespa, foram detectados erros de avaliação, que, em razão do cumprimento das determinações do Tribunal, ocasionaram a elevação do preço mínimo da empresa em mais de R\$1 bilhão;

– com relação à privatização do IRB – Brasil Resseguros S.A., o TCU detectou subavaliação do valor econômico da empresa da ordem de R\$63 milhões. O leilão encontra-se suspenso;

– a apreciação preliminar da licitação para a concessão do direito de exploração do Serviço Móvel Pessoal (SMP) – ampliação dos serviços de telefonia móvel, Bandas C, D e E, identificou erros matemáticos nos estudos de viabilidade econômica. As correções sugeridas à Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) resultaram na elevação do preço mínimo em R\$1,660 bilhões.

c) exame de representações formuladas por licitantes contra o descumprimento de dispositivos constantes da Lei nº 8.666/93

Do exercício dessa competência, atribuída ao Tribunal por força de lei, inúmeros processos resultaram em determinações no sentido de que fossem anulados os procedimentos licitatórios de que tratavam, impedindo a celebração dos respectivos contratos. Em outras situações, quando já assina dos, determinou-se a adoção das medidas necessárias à sua sustação;

d) realização de auditorias “via Siafi”

Como desenvolvimento do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, o TCU implantou modalidade de controle que reduziu significativamente o lapso de tempo decorrente entre a execução dos atos e a verificação de sua legalidade. O controle praticamente concomitante praticado pelo TCU, sob essa modalidade, vem propiciando que diversas despesas sejam impugnadas ainda na fase de empenho, sem que tenham ocorrido sua liquidação e pagamento.

e) acompanhamento dos extratos de licitações e contratos publicados no *Diário Oficial* da União

Embora simples, essa modalidade de acompanhamento prévio permite a detecção de impropriedades ligadas à legalidade e à legitimidade das despesas efetuadas.

Em tais situações, quando são detec tados os primeiros indícios, a União de Técnica responsável – no âmbito do próprio TCU – submeteu o processo ao Ministro-Reitor, que de imediato solicita, dos responsáveis, os esclarecimentos. Se rejeitados, o Tribunal fixa prazo para o exato cumprimento da lei, com a consequente anulação dos atos.

As ações de natureza preventiva desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União, men cionadas de forma exemplificativa e não exaustiva, some-se o trabalho decorrente das auditorias, que como men cionei anteriormente, pode constituir-se em modalidade de controle de tectivo e preventivo, simultaneamente. Grande exemplo dessa dupla face do controle, são as auditorias realizadas com o intuito de subsidiar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias. No ano de 1997, foram fiscalizadas 96 obras; em 1998, 110 obras; em 1999, 135 obras; em 2000, 197 obras. Neste ano de 2001, 304 obras já foram auditadas, envolvendo recursos em torno de 8 bilhões de reais, o que representa um terço do orçamento da União para 2002. Este trabalho assume grande importância, uma vez que objetiva excluir do orçamento a destinação de novos recursos para aquelas obras em que tenham sido encontrados indícios de irregularidades.

Ainda na seara preventiva, o Tribunal de Contas da União vem desenvolvendo significativas ações para o desenvolvimento de ações de cunho pedagógico, prestando informações não apenas aos gestores públicos, mas também à sociedade civil à qual deve servir. Assim, o Tribunal disponibiliza, em sua página na internet, serviço de atendimento ao cidadão, informações sobre a fiscalização de obras, jurisprudência, normas e legislações destinadas aos gestores e demais interessados. Eventualmente, participa e organiza teleconferências, congressos e seminários para divulgar e discutir questões afetas às normas financeiras e orçamentárias. Trimestralmente, o TCU encaminha ao Congresso Nacional relatório de suas atividades e, a partir de 1999, passou a publicar semanalmente o Informativo TCU, dando ampla divulgação aos parlamentares acerca dos trabalhos desenvolvidos pela Corte de Contas.

Tem, ainda, a Corte de Contas, elaborado e publicado orientações sobre interpretação de leis, decretos, e outros normas, decisões do Tribunal acerca de matérias de interesse dos gestores das mais longínquas unidades da federação. Mençãoem-se, como exemplo, as publicações “Convênios: Principais Informações para Estados e Municípios – 1997” e “Transferências de Recursos e a Lei de Responsabilidade Fiscal – 2000”.

Essa busca pela atuação tempestiva e pedagógica tem apresentado significativos resultados, quando se avalia o desempenho do Tribunal de Contas da União. Como exemplo de medidas corretivas determinadas ou recomendadas, apenas para citar aquelas que trazem direto impacto na área social, mencionem-se os seguintes exemplos:

- aceleração do cronograma de descentralização das ações e serviços de saúde, afetas ao Ministério da Saúde, para implantação definitiva do Sistema Único de Saúde – SUS em todo o País;

– adoção de medidas, pela Fundação Assis tência ao Estudante – FAE e de mais entidades envolvidas na operacionalização, do Programa de Suplementação Alimentar do Governo Federal;

– melhor distribuição geográfica da alocação dos recursos financeiros destinados ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – *Pronaf*, tendo em vista que o dadas levanta dos no período de 12-95 a 9-96 indicavam a destinação, apenas aos três estados da região Sul, de mais de 90% (de um total de R\$200 milhões) dos recursos disponibilizados ao Banco do Brasil;

– adoção de procedimentos de controle sobre a arrecadação de contribuições previdenciárias, mediante o confronto entre os valores dos documentos encaminhados pelos bancos arrecadadores à Dataprev e os repasses financeiros por eles efetuados junto ao Banco do Brasil;

– implantação do Cadastro Nacional Único de Imóveis Rurais, possibilitando a unificação das bases de dados do Incra, da Secretaria da Receita Federal – SRF, do Ibama, da Funai, do Ibge, dos Órgãos Estaduais de Terra e de Obras Entidades; adoção de critérios objetivos, norteadores dos processos de aquisição de terras, para impedir a compra de baixa econômica etc.;

– determinações à Fundação Nacional de Saúde – FUNASA – Ministério da Saúde de adoção de providências tendentes a aperfeiçoar o Plano de Eliminação do Tétano Neonatal;

– implementação de medidas no processo de planejamento da aquisição de medicamentos destinados ao Programa Nacional de Controle da Tuberculose, capazes de incrementar o desempenho do programa, sem que para isso seja preciso alocar mais recursos financeiros;

– sugestão para substituição da Taxa Referencial – TR na correção do saldo devedor dos imóveis por outro índice que reflita a real variação de preço da quele bem, assim como a expedição de determinações à Caixa Econômica Federal tendentes a corrigir distorções na área habitacional;

– implantação e monitoramento, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, de indicadores de desempenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, avaliando a possibilidade de fixação, no âmbito do PNAE, de valores per capita em nível regional ou micro regional, revisados periodicamente.

6. CONCLUSÃO

As ações corretivas determinadas ou recomendadas pelos Tribunais de Contas são resultado direto da dinâmica de sua atuação, seja no exercício de atividades de natureza preventiva ou detectiva.

É certo que a realização de atividades de caráter preventivo apresenta-se como paradigma ideal de condução, a ser buscado como meta pelas Entidades de Fiscalização Superior. Não se pode, contudo, permitir que o afã na perseguição dessa meta subverta o status constitucional atribuído aos Tribunais de Contas, uma vez que a Carta Magna conferiu, a esses, inúmeras competências que somente podem ser exercitadas

mediante a utilização do controlo *a posteriori*, caracterizando-se como medidas de natureza detectiva.

Deve-se, pois, buscar a harmonia entre a realização de tarefas de cunho preventivo e aquelas de perfil detectivo, sempre com a consciência de que todas se interligam e não constituem compartimentos estanques, senão para efeitos didáticos. Assim é que, por exemplo, as punições aplicadas em decorrência de ações detectivas criam expectativas de controle, que se transformam, elas mesmas, em medidas de cunho preventivo.

Senhoras e Senhores,

O que se busca no Estado Democrático de Direito é a participação efetiva dos cidadãos no exercício do poder, ao longo de todo o seu ciclo. Devem, em tão, existir mecanismos que lhes permitam verificar onde e como estão sendo aplicados os valores e bens públicos que também lhes pertencem.

O papel reservado aos Tribunais de Contas, na consecução dessa tarefa, é de inequívoca relevância, uma vez que a eles compete resguardar a moralidade da Administração Pública. Temos, em tão, enorme responsabilidade, pois que onde falha o controle, a corrupção encontra campo fértil e prolifera os desmandos e desperdícios.

Não obstante, as inúmeras ações desenvolvidas pelos Tribunais de Contas em todo País, conta-se que há muito a fazer no sentido de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos federais, estaduais e municipais, em benefício de nossa sociedade, em especial em prol da qualidade das mais caras instituições do nosso País, mais prejudicadas com o desvio das já escassas verbas que lhes deveriam auiliar. A troca de experiências com outros dispositivos como esse que agora integramos constitui-se em importante elemento para a busca de soluções comuns.

Tão importante quanto a existência de boas práticas de gestão, é sua divulgação!

Nesse sentido, renovo as congratulações ao corpo dirigente do Instituto Delmiro Gouveia, por sua oportuna iniciativa em promover esse encontro, que possibilitou a congregação de todos os que aqui se encontram em torno de preocupações que nos são comuns.

Meus especiais agradecimentos aos participantes deste encontro, em especial ao Jornalista Sabino Henrique Elpidio de Carvalho, Presidente do Instituto Delmiro Gouveia para o Desenvolvimento, de quem recebi o honroso convite para participar deste fórum, pela oportunidade de convívio, de troca de experiências e de divulgação de informações sobre a importância e complexidade das ações desenvolvidas pelas Cortes de Contas. Meus votos são no sentido de que este encontro alcance os objetivos almejados e que os eventos desanatureza-se multipliquem, de forma a que possamos nos manter sempre atualizados acerca dos rumos que vem sendo impostos à defesa do interesse público.

À seleta plateia, minhas saudações finais, agradecendo pela atenção que me foi dispensada.

Muito Obrigado.