

---

## A IMPRENSA E O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA<sup>1</sup>

---

Ministro-Presidente Humberto Guimarães Souto

Autoridades presentes, servidores, senhoras e senhores,

Inicialmente, registro minha satisfação em participar deste VI Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas. Esse é um tema de grande importância para a Administração Pública, já que os montantes despendidos com construção de estradas, portos, de redes de saneamento, de barragens, de obras de infra-estrutura e de outras edificações representam parcela significativa dos gastos estatais e merecem ser fiscalizados rigorosamente.

A pesar dos avanços que os Tribunais de Contas vêm obtendo nos últimos anos, essa fiscalização somente se tornará plenamente efetiva na medida em que as técnicas para sua realização sejam continuamente aprimoradas e as experiências adquiridas por cada órgão de controle sejam compartilhadas com aqueles que desenvolvem atividades semelhantes.

É por tal razão que cumprimos o Tribunal de Contas de Santa Catarina, na pessoa de seu Presidente, Conselheiro Salomão Ribas Júnior, pela iniciativa de promover este evento. Tenho certeza de que, ao término das apresentações e debates que aqui se irão travar, retornaremos todos a nós mesmos um pouco mais aptos a contribuir para o aperfeiçoamento do controle das obras públicas.

Aproveito para lembrar que o Tribunal de Contas da União também tem feito grande esforço nessa área. Temos procura do aprimorar nossos procedimentos para fiscalização de obras, quer por iniciativa própria, quer para atender demandas de Comissões do Congresso Nacional ou, ainda, para cumprir exigências impostas por suas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

No final do ano de 2000, em decorrência de um trabalho de pesquisa sobre tendências e perspectivas do controle externo, realizada pelo Tribunal, foi criada a Secretaria de Obras e Patrimônio da União, a quem coube coordenar as iniciativas do TCU nesse campo.

Em decorrência dessa maior sistematização, do desenvolvimento de procedimentos de auditoria e de padrões adequados, da especialização de parte do corpo técnico e do treinamento de grande número de Analistas em todas as nossas Secretarias de Controle Externo nos Estados, foi possível aumentar significativamente os resultados do Tribunal.

---

<sup>1</sup> Palestra proferida no VI Seminário Nacional de Auditoria de Obras Públicas, realizado em Florianópolis/SC, de 18 a 23-11-2001.

No ano de 2000, somente para atender o Congresso Nacional realizamos 190 auditorias de obras. Neste ano, contudo, conseguimos auditar aproximadamente 320 obras, cujos orçamentos somados correspondem a mais de R\$7,5 bilhões, apenas no primeiro semestre, de forma subsidiária a discussão, na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, da proposta orçamentária e da liberação de recursos para obras em que foram detectadas irregularidades graves. O resultado dessas auditorias será apreciado definitivamente pelo Tribunal até o final deste mês, graças ao empenho de nossos Analistas e à consciência dos Ministros acerca da importância do tema.

Para o próximo exercício, as metas são ambiciosas. Pretendemos fazer auditorias em um número ainda maior de obras, além de ampliar e aprofundar, graças ao aperfeiçoamento dos procedimentos de auditoria, os exames realizados em cada uma.

Mas esse não é o tema que me cabia abordar nesta oportunidade. Enveredei por ele em razão do entusiasmo que me provoca. Contudo, vou retornar ao objeto de minha palestra, que é a relação entre o controle da administração pública e a imprensa.

Para iniciar minha abordagem, permitam-me que o faça louvandome no Tribunal de Contas da União. O Tribunal foi criado, nos primórdios da República, por inspiração de Rui Barbosa. E Rui, nos sopatrono, foi um árduo defensor da liberdade de imprensa, que consistia para ele em mais necessária do que a liberdade de expressão, pois, por sua natureza, representaria todas as outras.

Ao pesquisar sua obra para obter subsídios para esta modesta apresentação, deparei com um pensamento de Rui que é a síntese dessa convicção. Dizia ele:

*“A imprensa é a vista da Nação. Por ela é que a Nação acompanha o que lhe passa ao perto e ao longe, enxerga o que lhe mal faz, devesa o que lhe ocultam e tramam, colhe o que lhe sosegam, ou roubam, percebe onde lhe alvejamos, ou no do am, mede o que lhe cerceiam, ou destroem, vela pelo que lhe interessa, e se acaute-la do que a ameaça.”*

Fica claro que, para Rui, a imprensa é instrumento fundamental para garantir os direitos da cidadania. Não da cidadania representada apenas pelos direitos políticos, a cidadania de votar e ser votado, mas da cidadania como um todo, que consiste em participar da vida da comunidade, em tomar conhecimento e ajudar a decidir como serão aplicados os recursos que são retirados de cada um e entregues ao Estado, para que ele promova de seu próprio movimento a melhoria das condições de vida de todos os cidadãos.

Sem essa atuação da imprensa, que cobra explicações dos governantes, que contesta a má aplicação de recursos públicos, que muitas vezes impede desvios de recursos, que dá publicidade a decisões que atingem o cotidiano de cada um e dá a cada um a oportunidade de conhecê-las, não há cidadania.

Vejam como isso está intimamente vinculado ao controle externo.

Desde seus primórdios, o controle existe para coibir desvios de condutas funcionais. Sua função é vigiar, orientar e corrigir o comportamento dos agentes públicos, aplicar-lhes sanções por irregularidades praticadas, cobrar-lhes a restituição de recursos malversados.

O contro le externo é, assim, o instrumento prático, efetivo, de que dispõe o cidadão-contribuinte, que paga impostos e é beneficiado ou não pela ação estatal, para exercer seus direitos.

É por isso que o contro le externo é atribuído às casas legislativas, onde estão os representantes do Povo e da Federação.

Ficam íntima a natureza simbiótica da relação na mento entre os Tribunais de Contas e a imprensa. Ambos são instrumentos práticos de garantia da cidadania, e sua cooperação mútua é benéfica para ambos e é essencial para defender os interesses maiores da sociedade.

Como se dá esse relacionamento?

Basicamente, de duas formas.

A primeira é o fornecimento, pela imprensa, de informações para auxiliar a fiscalização pelos Tribunais de Contas.

A segunda é a divulgação dos resultados das ações dos Tribunais de Contas, o que contribui para conscientizar o cidadão, fomentar o contro le social e ampliar a repercussão das determinações dos Tribunais.

Examinemos a primeira forma de relacionamento.

Todos os que trabalham com contro le da administração pública, em qualquer lugar do mundo, sabem que o agiotamento da ação estatal e o reduzi do volume de recursos de que dispõem os órgãos de controle torna materialmente impossível o acompanhamento de todas as ações estatais.

Vejam o caso do TCU.

Com apenas cerca de 1.000 Analistas e um orçamento que representa quatrocentésimos por cento—instituto: quatrocentésimos por cento—do orçamento da União, como é possível fiscalizar milhares de licitações realizadas diariamente pelos órgãos públicos espalhados por todo o País?

Como é possível acompanhar o dia-a-dia de milhares de obras e assegurar que estão se desenvolvendo dentro de padrões técnicos aceitáveis e sem desperdícios de recursos?

Como fiscalizar postodiplomáticos espalhados pelo todo o planeta, que gerem, às vezes, milhões de dólares?

Como acompanhar os programas públicos e verificar se suas ações estão sendo eficientes e beneficiando efetivamente a população a que se destinam?

Como tentar apurar as razões da crise de energia e tentar oferecer soluções para minimizá-la, o que também se inclui entre as atribuições do TCU? E como avaliar o manejo dos mananciais hídricos do País, para tentar prevenir a escassez de água potável que ameaça se abater sobre nós?

Como fazer isso tudo?

Eu lhes respondo: não há como. Não há como fiscalizar ou auditar todos, absolutamente todos esses atos.

Não pense que essa impossibilidade de material de correde uma atávica incompetência nacional ou do desleixo ou despreparo dos órgãos de contro le. Ela ocorre em todos os lugares do mundo, seja ele economicamente desenvolvido ou não.

O que fazem esses órgãos de todo o mundo?

Assim como nós, eles se esmeram para extrair o máximo de eficiência e de efetividade da aplicação dos recursos de que dispõem. Aplicam técnicas estatísticas, aprimoram procedimentos de controle, atuam seletivamente, focam sua atuação naquilo que é materialmente mais relevante.

É óbvio que se trabalharem seletivamente com a parcela mais relevante dos milhares de atos de gestão, terminam por criar a possibilidade de algum caso escapa do controle.

É nesse ponto que avulta a contribuição da imprensa para o controle. Ela, graças às informações que recebe de toda a sociedade, à maior disponibilidade de recursos, aos esforços jornalísticos sérios e comprometidos com o País, torna-se um fator, que lança luz sobre aspectos obscuros da gestão pública que as limitações materiais dos órgãos de controle não permitiram avaliar adequadamente.

No nosso caso, todas as vezes em que isso ocorre, a reação do Tribunal de Contas da União é imediata. Recursos humanos são deslocados para apurar fatos, respostas são investidas, informações são levantadas, auditorias são feitas, atos são julgados e, comprovada a irregularidade, providências corretivas são determinadas e sanções são aplicadas aos infratores.

Mas, como já disse, esse é apenas um aspecto do relacionamento entre o Tribunal e a imprensa. Há um segundo, que é a divulgação dos resultados das ações de controle.

Tanto nos casos em que as fiscalizações são realizadas por provocação da imprensa, quanto nos casos em que as fiscalizações decorrem da atuação rotineira dos Tribunais, há sempre um resultado das ações de controle.

Em linhas gerais, no TCU esse resultado pode ser enquadrado em uma de duas grandes categorias: sanções ou determinações.

As sanções consistem na aplicação de penalidades aos responsáveis por irregularidades. Tais penalidades podem ser a aplicação de multa, a condenação ao recolhimento de débitos apurados, o afastamento provisório do cargo, a proibição de designação para funções comissionadas, a declaração de inidoneidade para contratar com a Administração. E incluem a inelegibilidade, declarada pela Justiça Eleitoral quando o responsável tem contas julgadas irregulares.

As determinações consistem em comandos do Tribunal de Contas, de caráter cogente, destinados a modificar uma conduta incorreta de um agente público ou a aperfeiçoar os resultados de uma certa ação. É o caso, por exemplo, de orientações destinadas a melhorar os procedimentos licitatórios de um órgão ou entidade, ou da ordem para corrigir o preçominimo de um serviço público cuja concessão vai ser licitada, ou para suspender uma obra em andamento ou um reajuste indevido de preços públicos.

Tais deliberações, em tese, têm de ser cumpridas. Ocorre, entretanto, que, algumas vezes, não o são.

Nesses casos, o papel da imprensa é fundamental. Ao dar divulgação às decisões do Tribunal, a imprensa amplia sua repercussão, estimula toda a sociedade a cobrar seu cumprimento pelos responsáveis, torna mais efetiva a ação do controle e beneficia toda a sociedade.

É preciso notar que essa divulgação tem outro aspecto interessante.

Os relatórios de auditoria, as instruções, os julgamentos, são muito técnicos para serem adequadamente compreendidos pelo cidadão comum, que, dessa forma, pode ser privado de uma correta percepção do conteúdo e das implicações das decisões.

A notícia divulgada pelo jornal não tem essa limitação. Pela própria clareza e consciência da linguagem jornalística, o cidadão ganha maior condições de acompanhar as ações de controle e saber como é aplicada do seu direito.

Além disso, tal como os demais órgãos públicos, os Tribunais também têm de prestar contas de suas ações à sociedade. E que instrumento pode ser mais útil para isso do que a imprensa, por intermédio da qual podemos mostrar a toda a coletividade de quais os resultados, o que fazemos em seu benefício?

Essas são as razões pelas quais nos preocupamos com a publicidade adequada não só das deliberações do Tribunal, mas de todas as informações relativas ao controle da administração pública. E não se trata apenas de publicidade, que é uma atitude ativa, de levar a informação ao cidadão, mas também de transparência, que é uma atitude passiva, de permitir ao cidadão amplo acesso às informações que ele deseja buscar. Mas, por motivos éticos e legais, impõe-se a todos nós cuídado especial com a divulgação das informações. Temos consciência de que, ao apurarmos possíveis irregularidades, lidamos com a honra e com a imagem das pessoas, que devem ser preservadas até que a responsabilidade deste seja irrefutavelmente comprovada.

Sabemos, também, que lidamos com informações de grande signifiância econômica, que podem ter impacto sobre o funcionamento de mercados e sobre decisões de investimento e que não podem ser divulgadas temporaneamente.

Sabemos que nossas ações, por mais isentas e técnicas que sejam, sem preterem repercussões políticas, e podem ser mal do sadamente aproveitadas para beneficiar grupos políticos interessados em apenas atacar ou tros.

Por tais motivos, preocupamo-nos em trabalhar de forma discreta, metódica, sem divulgar resultados até que eles sejam apreciados pelos Colegias do Tribunal, até que todo o processo legal esteja concluído e os fatos definitivamente apurados.

Procuramos, via mídia, a repercussão do que é produzido com eficiência no órgão, mas sem a ansiedade de verifi ca da na imprensa. Buscamos essa convivência necessária com o chamado “Quarto Poder”, sem, contudo, fomentar a prática jornalística de julgar por meio de periódicos.

Gostaria ainda de chamar a atenção para algumas das iniciativas do Tribunal de Contas da União para tornar mais transparente sua atuação e para dar maior publicidade a seus resultados.

A primeira foi o lançamento, no ano de 2000, de um periódico semanal, o “Informativo TCU”, com a qual passamos, de forma resumida e em linguagem acessível, a dar divulgação a toda a comunidade e, principalmente, aos membros do Congresso Nacional, sobre os trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal.

Otra iniciativa é a utilização da Internet. Por intermédio da nossa página na rede, o cidadão pode acompanhar o andamento de qualquer processo de seu interesse dentro do Tribunal e, eventualmente, conhecer a íntegra de decisões proferidas.

Também está disponível na rede toda a jurisprudência do Tribunal, com a versão integral dos Votos proferidos por ocasião dos julgamentos e o conteúdo completo das deliberações. Essa jurisprudência é atualizada quase diariamente, é de fácil consulta e permite orientar a atuação de gestores públicos, fornecer informações rápidas à imprensa e atender a interesses dos em administração pública.

Na página do TCU na Internet está igualmente a *homepage* de contas públicas, onde estão sendo lançadas informações referentes a tributos e arrecadações da União, de Estados e de Municípios, num total de mais de 9.500 órgãos e entidades. Esse novo canal permitirá o controle dos gastos públicos por qualquer cidadão que de se je saber como estão as finanças de sua comunidade, que de se je acompanhar a execução de uma obra ou de um programa, que queira conhecer as compromissos ou o andamento de um contrato.

No que se refere à fiscalização de obras, temas de simpósio, vale ressaltar que estão disponíveis na página do TCU na Internet informações referentes às obras financiadas com recursos públicos federais inseridas na Lei Orçamentária Anual de 2001 pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em virtude de índices de irregularidades detectados em auditorias realizadas no exercício de 2000 pelo Tribunal de Contas. Na página, são fornecidas informações sobre a obra, contratos e convênios, situação do processo e fotografias do estado da edificação.

Por fim, diariamente colocamos em nossa página, à disposição dos jornalistas interessados, ou seja da imprensa, notas explicativas, em linguagem simples e acessível, para subsidiar a elaboração de matérias para veículos de mídia.

Ainda no campo da divulgação, pretendemos, em futuro próximo, começar a fazer sínteses dos principais trabalhos do TCU, em especial no campo da avaliação de programas e políticas públicas, que têm impacto direto no cotidiano da cidadania, e a publicá-las em síntese, para que a sociedade tenha facilidade de acompanhar os resultados da ação estatal e para que o Congresso Nacional, caso de se je, tenha subsídios para deliberar sobre alocação de recursos para tais programas.

Essas são, em síntese as observações que tinha a fazer e as informações que tinha para trazer.

Gostaria de encerrar esta exposição com a lembrança de que a imprensa e os Tribunais de Contas são instrumentos de construção da cidadania. Sua colaboração mútua é benéfica para ambos e para a coletividade como um todo, e o cumprimento de suas atribuições, por ambas as instituições, de forma séria, objetiva e responsável, pode contribuir para a melhoria da Administração Pública e para a construção de uma sociedade menos desigual e mais justa.

Muito obrigado.