

Opinião

O papel dos tribunais de contas no combate à corrupção

Em se tratando do eterno dilema econômico de escassez de recursos, urge que o Estado aja de forma econômica, eficiente e efetiva em uma governança para a produção dos melhores resultados possíveis para a sociedade. Os Tribunais de Contas agem, afinal, para incrementar esses objetivos últimos: grosso modo, seja transparecendo aos administrados os riscos, oportunidades e recomendações quando identificadas circunstâncias favoráveis de amplificar ação mais eficiente e efetiva; seja, em um viés de conformidade, demonstrando (e punindo) condutas, processos e decisões realizadas à margem da lei e aos princípios que regem a Administração Pública.

A corrupção de agentes públicos, nessa tônica, é fator intrínseco de ineficiência estatal. Ao sangrar recursos que, de outra forma, tornariam mais eficientes e efetivas as políticas e gastos públicos, compromete-se a própria legitimação política do Estado em uma intranquilidade antagônica à “paz social” idealizada nos idos tempos de formação da República. Os Tribunais de Contas, pois, como instituições criadas para fiscalizar, de modo amplo, a aderência a esses interesses republicanos, controlam a Administração Pública em prol de seu aprimoramento, estando invariavelmente emaranhados a todo esse contexto de “combate à corrupção”.

Na realidade, a corrupção é sempre fruto de falha na governança do Estado. Se os gestores públicos devem trabalhar para os cidadãos – em regra de ouro da governança pública – a corrupção é a clássica gestão por interesse próprio ou de terceiros.

As questões são: o aparato estatal para combater tal corrupção é suficiente? As estruturas de controle são eficientes? Onde se encontram os principais riscos? A estrutura normativa é condizente com as necessidades de controle, sem prejudicar a eficiência? E como potencializar as ações de controle para tornar todo esse aparato mais eficiente?

Na literatura internacional sobre o assunto, o combate à corrupção pode ser resumido no trinômio de **prevenção**, **detecção** (fiscalização) e **responsabilização** (punição).

Urge, em ciência ao papel constitucional dos Tribunais de Contas e de acordo com o tempo de sua atuação – em auditorias concomitantes e ex post –, meditar (e prestar contas de resultados) sobre o papel do TCU nessas variáveis. Ciente da demanda da sociedade por essas respostas, em termos de iniciativas estratégicas, o TCU tomou duas providências fundamentais:

- » Criação do Projeto Combate a Desvios e Irregularidades;
- » Criação da Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações).

O Projeto Combate a Desvios e Irregularidades – criado em outubro de 2015 – é capitaneado pela Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e conta com o apoio da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo. Tanto se busca, nessa ação, oferecer respostas para a própria Administração Pública na construção de referencial de combate à fraude e corrupção voltado para o gestor e a auditoria interna, quanto identificar oportunidades para o aperfeiçoamento do Controle Externo nessa seara.

De modo mais específico, o referencial pretende mapear e disseminar boas práticas no enfrentamento à fraude e à corrupção na Administração Pública, de maneira a oferecer respostas e ações de atividade ótima relacionadas: à gestão da ética e postura da alta administração; à transparência e accountability de suas atividades; ao canal de denúncias e procedimentos de apuração, implementação e revisão de controles preventivos e detectivos; ao papel da auditoria interna e unidade de gestão de riscos; à punição dos responsáveis por fraudes e correção dos danos; entre outras ações. Em uma segunda etapa, o projeto se dispõe a elaborar, no âmbito do Controle Externo, normativo com orientações para condução de ações de controle com foco no combate à fraude e à corrupção.

Igo Estrela



Rafael Jardim Cavalcante
Secretário
Secretaria Extraordinária
de Operações Especiais
em Infraestrutura

A SeinfraOperações, em ação gêmea, surgiu em contexto bem específico. Criada em janeiro de 2016 com 20 auditores reconhecidamente experientes, sua primeira responsabilidade foi priorizar as fiscalizações e instruções relacionadas à Operação Lava Jato, que já soma mais de 50 processos.

Os trabalhos na secretaria atualmente abrangem contratações da Petrobras nas refinarias do Comperj, Abreu e Lima e Refinaria do Paraná (Repar); além de obras, compras e serviços da Eletronuclear no megaempreendimento de Angra III. Entram no escopo de atuação da SeinfraOperações, também, investimentos em térmicas, sondas, plataformas e contratos internacionais diretamente envolvidos com a Operação Lava Jato.

As fiscalizações nesses empreendimentos diferem das demais não apenas pelo peculiar apelo social dos assuntos tratados, mas principalmente pelo tipo de informação que constitui o quadro fático a ser julgado nos processos. O contexto diferenciado traduz-se no fato de o juízo responsável pela condução da Operação Lava Jato ter franqueado ao TCU informações oriundas das investigações. Nesse pano de fundo, há que se avaliar como extrair o maior proveito desses processos em busca do trinômio do combate à corrupção: **prevenir, detectar e responsabilizar**.

Também por isso, tendo em vista a natural experiência adquirida no manejo dos documentos “não convencionais” (em grande parte sigilosos), a SeinfraOperações é responsável por todos os acompanhamentos na área de infraestrutura, dos Acordos de Leniência porventura em negociação na Controladoria-Geral da União, nos termos da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Obviamente, diante dessa imersão de informações aplicadas ao controle externo, insta construir mecanismos contínuos para, de posse desses dados, atuar de forma punitiva e preventiva, maximizando a eficiência da alocação de recursos de controle com base nos riscos previamente identificados, em estreita sinergia com a atuação das outras secretarias finalísticas do TCU.

Nessa tarefa, a Secretaria foi dividida em três subunidades: uma diretoria típica para instru-

ção e realização de fiscalizações; um serviço de informação para reunião e tratamento das ditas informações; e um grupo de trabalho para aplicação específica das informações selecionadas em processos de controle externo.

Em perspectiva de atuação, se em ação “tradicional” de controle – tida como aquela em que se tem acesso à documentação usual administrativa – auditores especializados conseguem eventualmente identificar sobrepreços e superfaturamentos hábeis a consubstanciar “combustível” para pagamentos ilícitos, documentos “privilegiados” tanto alavancam a possibilidade de se identificar tais “gorduras” como viabilizam o reconhecimento de responsáveis e outras irregularidades que, de outra forma, seria impossível de fazê-lo.

A construção de know how de competências – e de arcabouço legal para angariar e tratar tais informações – amplia o viés de “detecção” e de responsabilização da fraude. Potencializa uma visualização mais ampla (mais justa e mais efetiva) da “governança da corrupção”, em que eventualmente determinados agentes públicos são nomeados deliberadamente para produção de resultado nefasto.

Com informações “especiais”, produzidas algumas vezes “a quatro mãos” com outras instituições de controle – em uma soma de expertises – vislumbra-se alcançar uma massa cinzenta de responsabilidades outrora impossível. A responsabilização ampla dessa rede, logicamente, é muitíssimo mais efetiva para a República, pois catalisa a extração das verdadeiras raízes de governança (ou corrupção da governança) construída para produzir resultados espúrios.

Exemplo do potencial dessas informações foi demonstrado pelo TCU mediante o Acórdão 1.990/2015-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamim Zymler, em julgamento da Unidade de Coqueamento Retardado (UCR) da refinaria Abreu e Lima da Petrobras, em Pernambuco. Naquele caso, um prejuízo que até então rondava por volta de R\$ 150 milhões, haja vista o tratamento de informações fiscais obtidas com autorização do juízo responsável pela condução da Operação Lava-jato, transformou-se (ainda perfunctorialmente!) em um superfaturamen-

to de quase R\$ 700 milhões em apenas um contrato.

De forma semelhante, no Acórdão 2.960/2015-Plenário, nas unidades de Destilação Atmosférica e Hidrotreatamento de Diesel, ambas da Refinaria Abreu e Lima, um prejuízo latente de R\$ 1,07 bilhão seria impossível de ser meticulosamente concebido sem o acervo de informações então autorizado pela Justiça.

Na Refinaria do Paraná (Repar), o eminente Ministro-Substituto André Luís de Carvalho anunciou ao Plenário do TCU, no Acórdão 2.163/2015-Plenário, R\$ 1,3 bilhão de prejuízos, após reanálise dos fatos, em face no “novo” contexto processual verificado com elementos novos dos processos compartilhados pela Operação Lava Jato.

O entendimento da necessidade da obtenção e do tratamento das informações, associado ao massivo investimento em tecnologia da informação, viabilizou, ainda, a produção do Acórdão 3.089/2015-Plenário, relatado pelo Exmo. Ministro Benjamim Zymler. Com a manipulação estatística e informatizada de todas as contratações da Petrobras acima de R\$ 100 milhões, na Diretoria de Abastecimento, o Tribunal alertou os órgãos responsáveis pela condução dos Acordos de Leniência na Operação Lava Jato que “o valor mais provável” do prejuízo de cartéis ocorridos na Petrobras era de 17%; ou R\$ 8,8 bilhões na Diretoria de Abastecimento; ou, extrapolando para as outras contratações, potenciais R\$ 29 bilhões de prejuízos totais.

Espera-se, com essas iniciativas estratégicas, oferecer à sociedade providências que vêm sido tomadas em obrigações de controle externo em face do momento social e político vivido pelo país. Tem-se ciência de que há de se prestar contas sobre eventual “reinvenção” do controle, capaz de torná-lo mais consentâneo à demanda de agir contra os pilares da corrupção. Tal assunto deve ser estudado e ofertado aos cidadãos sem prejuízo de aprender com os resultados já angariados; nem tanto em face das providências estruturais já tomadas, como demonstrado, mas, principalmente, em termos do aprendizado obtido em relação aos resultados já alcançados.