

Auditor Geral ou Tribunal de Contas



Horácio Sabóia Vieira

É Auditor Federal de Controle Externo no TCU desde julho de 1992. Tem formação em Engenharia Civil, Matemática e Pós-graduação em Economia pela Universidade de Brasília. Participou de intercâmbios junto ao National Audit Office (EFS do Reino Unido) e ao Office of the Auditor General of Canada (EFS do Canadá). Trabalhou no Intosai Development Initiative por um ano, como Consultor. Exerceu os cargos de Chefe de Gabinete, Assessor de Ministro e Diretor de unidade técnica. Atualmente está na Seplan, trabalhando com gestão de riscos.



CONTEXTO

Cada nação tem sua própria organização governamental, que resulta do seu processo histórico e do jogo de forças que definem a divisão do poder. Essa divisão também reflete, em alguma medida, as características culturais e os valores predominantes na sociedade, pois esses aspectos são vetores de grande influência nos rumos e na formação de um país. No entanto, mesmo diante da diversidade idiossincrática que caracteriza o universo das nações que hoje existem e atuam no teatro global, é possível identificar arranjos governamentais, que buscam responder a questões relevantes para a estabilidade das instituições públicas e guardam similitude na sua função, ainda que, por vezes, assumam formas algo diferentes.

A clássica divisão tripartite de poderes (executivo, legislativo e judiciário) tem sido amplamente adotada por muitos países nos dias atuais, na qual tipicamente os titulares dos poderes legislativo e do executivo são eleitos diretamente pela população. Nesse arranjo, cabe ao legislativo aprovar o orçamento público e toca ao executivo o cumprimento do orçamento aprovado. É certo que tanto o legislativo como o judiciário também executam suas cotas orçamentárias, mas em geral o valor mais representativo da despesa pública está a cargo do executivo.

Uma questão de extrema importância nesse contexto diz respeito ao controle e à transparência dos gastos públicos. Os gestores da res publica têm a potestade de decidir como serão utilizados os recursos públicos e o dever de fazê-lo sempre em benefício da sociedade, de forma transparente e responsável. Para garantir que essas finalidades são atingidas, tem sido observada a existência de dois modelos predominantes de controle externo, um calcado na tradição anglo-saxã (Westminster Model), frequentemente identificado como Auditor Geral, adotado em países como o Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, e outro enraizado na tradição latina, a exemplo de países como a Itália, França, Portugal e Brasil, denominado de Tribunal de Contas (ou Corte de Contas).

Sou auditor de controle externo no Tribunal de Contas da União há mais de 26 anos, e também tive oportunidade de conhecer de perto o sistema de Auditor Geral, principalmente em razão de intercâmbios de que participei no Reino Unido (*National Audit Office - NAO*, Londres) e no Canadá (*Office of the Auditor General of Canada - OAG*, Ottawa), além de frequente participação em atividades e eventos do IDI (*Intosai Development Initiative*). Surge uma interessantíssima questão: qual dos dois modelos é o melhor? Talvez ainda mais importante seja o debate sobre qual modelo é o melhor para o nosso país. Gostaria de oferecer minha contribuição para essa discussão, a partir de uma comparação entre o funcionamento do Auditor Geral do Canadá (OAG) e do TCU.

NO CANADÁ

O cargo de Auditor Geral do Canadá é exercido por profissional escolhido pelo Parlamento, para mandato fixo de dez anos, não renovável. Goza de ampla independência de atuação, traduzida na liberdade para escolher áreas ou temas que serão auditados, recrutar sua equipe e ainda tem garantia de acesso a todos documentos e informações no âmbito do governo federal do Canadá. O resultado do seu trabalho são os relatórios de auditoria, cobrindo dois tipos: auditoria financeira, em que se examinam também aspectos de legalidade, e auditoria de desempenho, segundo o conceito tradicional consubstanciado no trinômio economicidade, eficiência e eficácia.

Como esse modelo contribui para o controle externo das despesas, transparência e responsabilização? Os relatórios são enviados ao parlamento, em datas fixas, e também são objeto de ampla divulgação pela imprensa. O Auditor Geral do Canadá pode divulgar seus relatórios a partir da data em que formalmente os apresenta ao parlamento, independente da atuação do congresso a respeito do seu conteúdo. No congresso, há um Comitê de Contas públicas, liderado pelo maior partido da oposição, que recebe os relatórios do Auditor Geral e promove sessões públicas em que o Primeiro Ministro e sua equipe ministerial são sabatinados quanto aos achados das auditorias.

A mídia e o controle social exercem grande pressão sobre os titulares do poder executivo, dada a elevada credibilidade atribuída ao Auditor Geral. Embora não exista nenhum mecanismo que torne obrigatória aos gestores a adoção das recomendações exaradas pelo Auditor Geral, a cultura de respeito à sociedade e de transparência, apoiada na sólida reputação do Auditor Geral, faz com que a maioria delas seja implementada pelos gestores.

Assim, os pilares desse mecanismo são: independência e credibilidade do Auditor Geral, efetivo funcionamento do Comitê de Contas Públicas, ampla divulgação na mídia e controle social. Se apenas um desses sustentáculos ruir, toda a cadeia de prestação de contas e responsabilização (*accountability chain*) ficará interrompida. Vê-se que a eficácia da atuação do Auditor Geral depende fortemente de atores externos, especialmente do Comitê de Contas Públicas, da mídia e da pressão social, associados à cultura dominante de seriedade com o gasto público e respeito pela sociedade.

Dentre os fatores determinantes da eficácia do modelo, o único que depende exclusivamente do Auditor Geral é a manutenção da sua reputação intocável e da sua elevada credibilidade, derivada de alto nível de competência profissional e isenção político-partidária na sua atuação.

NO BRASIL

Nosso modelo constitucional conferiu ao Congresso Nacional a função de controle externo, com auxílio do Tribunal de Contas da União. Em termos de competências, o TCU pode desenvolver amplo espectro de diferentes ações de controle externo, incluídos todos os tipos de auditorias característicos de um auditor geral. O resultado final da ação do TCU concretiza-se na prolação de acórdãos, que podem ter caráter vinculante, no caso de conterem determinações voltadas para corrigir inobservâncias da lei, ou natureza de recomendação, quando aprecia os relatórios de auditoria operacional (de desempenho). Mas as diferenças não param aí. O TCU pode declarar gestores inabilitados para o exercício de cargos públicos, declarar a inidoneidade de empresas para participar em processos licitatórios junto à Administração Pública Federal. No caso de gestores se recusarem a fornecer informações requeridas, o TCU tem poder de aplicar multa, por exemplo.

Ao julgar irregulares as contas de um gestor público, ele pode tornar-se inelegível, a partir de decisão tomada pela justiça eleitoral a partir do julgamento do TCU. E a condenação em débito torna a dívida junto ao erário líquida e certa, e enseja a instauração de processo judicial de cobrança executiva.

A eficácia da atuação do TCU não depende diretamente nem do Congresso Nacional nem da mídia, em que pese a relevância desses dois atores. As decisões do TCU têm valor em si mesmas, decorrente dos seus poderes legais. A cadeia de prestação de contas e

responsabilização, no nosso modelo, não requer a atuação do Congresso, ainda que seja muito desejável uma participação mais ativa do legislativo no exercício do controle externo, nem depende essencialmente da atuação da mídia ou do controle social, ainda que esses *stakeholders* sejam detentores de forte poder de influência sobre os administradores públicos.

COMPARAÇÃO

O modelo “auditor geral” depende da existência de um parlamento forte e atuante, em especial de um comitê ou comissão de contas públicas que cobre dos gestores públicos melhorias e correções na gestão, a partir dos relatórios recebidos do auditor geral. Tal comitê somente será bem-sucedido se, de fato, assumir o papel de defensor dos interesses da sociedade, acima dos interesses partidários.

Não vislumbro esse cenário no Brasil. A atuação dos nossos parlamentares ainda está muito caracterizada pela feroz disputa eleitoral entre partidos, do que resulta, com frequência, a priorização da conquista de posições políticas de poder acima da busca pelo bem comum. Se em países de matriz cultural como a canadense prepondera uma cultura de cuidado com a coisa pública e respeito pelo cidadão, requisitos fundamentais para o bom funcionamento do modelo de controle externo por eles adotado, já não ocorre o mesmo em países de fundo cultural latino, em que há uma hipervalorização da cultura jurídica, no sentido de que alguém somente pode ser considerado inabilitado para o serviço público após condenação judicial transitada em julgado.

Se um ministro de estado no Canadá tem sua atuação questionada ou sua imagem maculada por alguma denúncia pública, ou por ter obtido uma opinião com ressalvas do auditor geral sobre seus demonstrativos financeiros, a atitude mais frequente é que essa pessoa se afaste voluntariamente da administração pública, para não causar constrangimentos à sociedade, nem impedir eventuais processos de investigação. Nisso percebe-se o supedâneo cultural que sustenta o modelo de controle do tipo auditor geral, que tem como pressupostos a seriedade no trato com a coisa pública e o respeito à cidadania. Entendem que o cidadão tem direito a gestores públicos eficientes e de reputação acima de qualquer suspeita, independente de processos legais.

Claramente não é essa a cultura que predomina na nossa administração pública. Poderia mencionar não poucos casos recentes em que evidências contundentes de malversação dos recursos públicos veem à tona sem que os envolvidos tomem qualquer atitude no sentido de afastar-se dos cargos que ocupam. Preferem fazer mau uso dos bons princípios do devido processo legal e da presunção de inocência.

Outra diferença relevante é a natureza do produto final (*output*) de cada um dos dois modelos. O resultado final do trabalho do auditor geral divide-se em duas categorias. Nos relatórios de auditoria financeira, é emitida uma opinião sobre os demonstrativos, acompanhada de observações e recomendações de melhoria. Nas auditorias de desempenho, não é emitida opinião, mas são exaradas recomendações voltadas para ganhos de eficiência, eficácia ou economicidade da gestão pública. Nem a opinião nem as recomendações impõem observância obrigatória pelos gestores, tampouco servem para aplicar qualquer tipo de sanção.



No ambiente político e cultural que domina a administração pública brasileira um modelo de controle externo desprovido de qualquer poder vinculante ou sancionatório tenderia a ter sua atuação completamente desconsiderada pelos gestores. Por seu turno, o modelo Tribunal de Contas reveste-se de forte autoridade legal e sancionadora, de modo que o gestor não tem como ignorar os resultados das decisões proferidas.

É verdade que o Tribunal de Contas requer estrutura mais complexa e algo mais onerosa, pois precisa contar com profissionais de diversas áreas além das associadas aos trabalhos de auditoria, com destaque para as disciplinas do Direito. Mas o pior custo para a sociedade é aquele que não traz qualquer benefício.

CONCLUSÃO

Valho-me do princípio constitucional da eficiência e da estrutura axiológica proposta na ISSAI 12 para formular minhas conclusões. A ISSAI 12 prescreve que a razão de ser de uma entidade fiscalizadora superior é agregar valor e benefício aos cidadãos, através do desempenho das suas atividades. Associando-se ao caput do art. 37 da nossa Constituição, que determina que a administração pública deve prestar serviços aos cidadãos com eficiência, ou seja, a custos mínimos ou com resultados otimizados, entendo que o melhor modelo de controle externo é aquele que tenha maior potencial para induzir melhoria na qualidade e nos resultados do gasto público, e consequentes benefícios para a sociedade. Pelas razões que expus, o modelo auditor geral seria impotente para induzir esses resultados, em uma sociedade com as características da brasileira. Por seu turno, o modelo Tribunal de Contas, embora um pouco mais complexo, certamente embute maior potencial de induzir mudanças de comportamento nos gestores públicos e melhorar a vida dos cidadãos, considerando-se a matriz política e cultural do nosso país.