

A PARTICIPAÇÃO DO TCU NAS INICIATIVAS PARA REDUZIR AS DESIGUALDADES SOCIAIS E ECONÔMICAS



Entrevista com **Ministro Bruno Dantas,**
Presidente do Tribunal de Contas da União

Ministro Bruno Dantas

Presidente do Tribunal de Contas da União

Doutor e mestre em Direito (PUC-SP), Pós-doutorado em Direito (UERJ), com pesquisas desenvolvidas na *Cardozo School of Law* (Nova York) e no *Max Plank Institute for Regulatory Procedural Law*.

O ministro Bruno Dantas tomou posse, em 14 de dezembro, como presidente do Tribunal de Contas da União (TCU). Com larga experiência nos diversos cargos efetivos que ocupou, tem o desafio de, no plano interno, aumentar a participação do TCU nas iniciativas de redução das desigualdades sociais e econômicas, e no plano externo, liderar a Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai) nas questões de impacto mundial, tais como, o enfrentamento da crise climática.

Em seu discurso de posse declarou: “Apesar do quadro dramático, assumo a presidência deste Tribunal munido de otimismo, convicto de que agora é tempo de reconstruir; é tempo de pacificar,



é tempo de dar as mãos. Cada instituição brasileira tem o inadiável dever de intensificar os seus melhores esforços em prol dos vulneráveis”.

Acompanhe nesta entrevista as iniciativas e os desafios que o Presidente do TCU tem como prioridade de sua gestão.

[Revista TCU] *O Brasil e o mundo ainda sentem os impactos da crise decorrente da pandemia de Covid-19. Nesse contexto, problemas fiscais, orçamentários e de gestão vêm sendo apontados pelos órgãos de controle em todo o mundo. No caso do Brasil, quais fatores o senhor destacaria como importantes para ampliar a eficiência da Administração Pública federal e contribuir com a retomada do desenvolvimento econômico do país de forma sustentável?*

[Ministro Bruno Dantas] O Estado brasileiro tem por dever constitucional universalizar condições dignas de vida e não permitir o retrocesso em direitos individuais e sociais. Entretanto, a realidade indica que ainda estamos longe de atender a missão dada pela Constituição. As demandas são muitas e variadas, e grande parte da população não dispõe de direitos fundamentais de prestação obrigatória por parte do Estado.

Admitindo-se que a efetiva prestação de serviços públicos somente é possível a partir da conciliação entre as demandas e o limite orçamentário disponível, deve-se reconhecer **a fundamental importância da eficiência na Administração Pública:** fazer mais com menos.

Considero que uma das chaves, talvez a mais importante, está na **revisão periódica e cíclica das políticas públicas**, o que requer realinhamento constante das prioridades em termos de objetivos, alternativas para o seu atingimento e respectivos custos. Diante do reduzidíssimo espaço fiscal disponível e da dificuldade na obtenção de novas fontes de financiamento, políticas públicas menos eficientes devem ser substituídas.

Vejamos que, em 2021, as isenções fiscais totalizaram aproximadamente 4% do PIB. Apesar de haver a intenção em reduzir esse percentual para 2% até 2026, não tivemos avanços significativos até aqui. Tais isenções muitas vezes recaem sobre produtos de luxo, como o caviar, o filé-mignon, e nem sempre são precedidos pela qualificação dos potenciais benefícios sociais e econômicos frente ao custo fiscal. É dinheiro público canalizado na direção errada, numa política pouco eficiente e pouco racional. A bem da verdade, o que temos verificado em matéria de isenções é uma tendência de perpetuação dos benefícios concedidos independentemente de avaliações dos resultados alcançados.

Outra grande indutora da eficiência é a inovação – dar espaço para novas ideias que criam valor. Nesse sentido, a Administração deve repensar a forma e o modo de prestar determinados serviços públicos, considerando os diversos recursos disponíveis, inclusive tecnológicos. Vale também repensar a maneira de se relacionar com os privados. É fato, e a pandemia deu evidências disso, que o modelo tradicional de prerrogativas que pauta a relação entre a Administração Pública e seus contratados não é capaz de atender as complexidades e nuances das encomendas a executar. É necessário utilizar modelos mais flexíveis, consensuais, permeáveis a inovações.



▶▶ ▶ *Como tenho dito, não há dicotomia entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social. E não é possível conceber o desenvolvimento econômico no Brasil sem tratar, com sensibilidade institucional, a desigualdade social e regional* ◀◀◀

Menciono, por fim, a necessidade de constante **valorização, capacitação e responsabilização dos servidores públicos**. Os desafios a serem enfrentados exigem agentes competentes, qualificados, treinados, dedicados e conscientes de suas responsabilidades.

O concurso público, ainda que imperfeito como método de seleção, ainda é uma forma de angariar os melhores profissionais interessados. Sobre esse assunto, o TCU já iniciou estudos para reformular a forma de avaliação dos candidatos nos novos concursos do Órgão. No meu entender, é imprescindível medir também as habilidades interpessoais, além dos conhecimentos teóricos, e essa é a tendência para os próximos certames.

De toda forma, podemos dizer que, na maior parte dos casos, os que ingressam no serviço público possuem qualificação condizente. É necessário, porém, mantê-los em constante atualização. Além disso, as instituições devem insistir na medição dos resultados, sempre que possível premiando o desempenho, de modo a estimular maior comprometimento dos colaboradores.

[Revista TCU] *Em seu discurso de posse, o senhor enfatizou a necessidade de as instituições se unirem em prol da reconstrução do país. No seu entendimento, qual papel o TCU pode assumir nesse sentido?*

[Ministro Bruno Dantas] São muitos os papéis! A incumbência constitucional de zelar pelo bom uso dos bens e dinheiros públicos impõe ao TCU, por exemplo, o dever de aferir se o orçamento está sendo devidamente alocado nas políticas sociais prometidas à população, contribuindo,



dessa maneira, para a redução de desigualdades sociais e econômicas. Como tenho dito, não há dicotomia entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social. E não é possível conceber o desenvolvimento econômico no Brasil sem tratar, com sensibilidade institucional, a desigualdade social e regional.

Do mesmo modo, para realizar políticas públicas efetivas e eficazes, é preciso garantir um arcabouço fiscal sólido, equilíbrio entre o arrecadado e o gasto e um nível de endividamento sustentável. Como guardião da responsabilidade fiscal, o Tribunal pode contribuir com o desenvolvimento de mecanismos de reexame de políticas públicas, de priorização das demandas e reorientação dos gastos.

A consolidação dessa agenda como pauta permanente e não ideológica representa um avanço rumo à sustentabilidade da dívida pública. E, com uma relação dívida/PIB altíssima, precisamos concentrar esforços para que o próprio orçamento caiba no PIB. A partir de diagnósticos concretos e projeções possíveis, temos de concomitantemente buscar fontes de receita e conter o avanço de despesa.

Recentemente, sugeri a criação do Comitê de Modernização de Finanças Públicas, como resultado da parceria entre o TCU, o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda. Esse comitê tem precisamente o condão de fomentar uma reorientação geral e priorização dos gastos, com corte de despesas supérfluas e ineficientes num sólido processo de **Spending Review** (revisão periódica de gastos), com um minucioso reexame de políticas públicas e isenções tributárias.

Outro papel importante é a implantação da **cultura do consensualismo**, pois entendo que é possível obter economicidade em acordos com o Estado, em que cada lado cede um pouco, mas, respeitando-se a legalidade, o interesse público é preservado.

Além disso, o TCU é um ator importante na indução da transparência da Administração Pública, elemento essencial para que o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos seja mais democrático, incrementando-se o controle social.

[Revista TCU] *Desde que assumiu a presidência, o senhor tem enfatizado a importância de se consolidar a cultura consensual na atuação do TCU. A Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) foi criada com esse objetivo e já recebeu as primeiras solicitações de solução consensual da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Já é possível fazer uma avaliação da nova sistemática? Quais desafios o senhor vê nesse processo?*

[Ministro Bruno Dantas] Os pedidos recebidos apenas evidenciam o quanto essa linha de atuação é importante para a sociedade. A unidade especializada do TCU (SecexConsenso) tem estabelecido tratativas iniciais com os interessados e trabalha no sentido de equilibrar aspectos técnicos, limites à consensualidade e alternativas propostas pelos jurisdicionados. Porém, ainda não há processos concluídos que permitam a avaliação de um resultado específico.

Entendo que o desafio atual não é tanto o de justificar um modelo de Estado cooperativo e horizontal, mas o de criá-lo. Não se trata mais de uma questão filosófica, da qual por considerável



tempo, e com razão, se ocuparam os estudiosos, mas de uma questão de efetivação. É nesse cenário que se encontra o Brasil, cuja gestão administrativa vem abraçando o consensualismo, mais ciosa que está do equilíbrio necessário entre interesses dos particulares e interesse da coisa pública como forma de boa governança.

Por isso, a consensualidade enquanto princípio de ação deverá ser disseminada, influenciando e orientando transversalmente o controle externo exercido por todas as unidades técnicas do Tribunal.

Entre os maiores benefícios decorrentes da consensualidade, pode-se mencionar a **segurança jurídica**, tanto na perspectiva dos gestores públicos – mitigando o malsinado “apagão das canetas” – como também na ótica dos empresários e investidores. Além disso, a busca da solução pelo consenso valoriza o **diálogo institucional** entre os diferentes órgãos estatais e com particulares que se relacionam com o poder público.

Como já mencionei em oportunidades anteriores, a mediação na Administração Pública vem, mediante o concerto de interesses entre o setor público e o privado, aproximando a Administração do administrado, incluindo-o de forma mais efetiva e cooperativa na própria densificação do interesse público, que não é monopólio do Estado.

Penso que já não é mais admissível incorrer no equívoco de confundir interesse público com interesse da Administração e, pior, de vedar o avanço do consensualismo em virtude de uma leitura obsoleta acerca do princípio “indisponibilidade do interesse público”. Não se pode negar, todavia, que o confronto entre o mencionado princípio e a evolução da cultura do consensualismo ainda é um dos grandes desafios a ser definitivamente superado.

No mesmo sentido, a mediação é ferramenta adequada para concretizar a eficiência administrativa, seja porque cria uma via menos onerosa, mais célere e mais versátil para a composição do conflito ou para a administração dos interesses, seja porque concorre para a legitimação do processo decisório mediante a promoção do pluralismo administrativo, revelando-se, assim, imprescindível para dar concretude ao ideal de consensualismo.

Ademais, essa nova linha de atuação **reduz os custos de transação** ou custos do negócio, o que a torna, portanto, consentânea ao princípio da economicidade, na medida em que cada uma das partes cede um pouco, mas o interesse público é preservado.

[Revista TCU] *A valorização do diálogo institucional é uma premissa da sua gestão. Nesse sentido, como o senhor vê o relacionamento atual entre as instâncias do Congresso e o TCU? Que medidas o senhor considera relevantes, de ambas as partes, para melhorar a complementariedade e sincronia entre o Congresso e o Tribunal para o exercício eficaz e efetivo do controle externo da Administração Pública?*

[Ministro Bruno Dantas] A força do TCU está justamente na sua relação com o Congresso Nacional, a quem a nossa Carta Magna, por meio do sistema de freios e contrapesos, atribuiu a competência de legislar e fiscalizar as atividades do Poder Executivo.



Conforme mencionei em meu discurso de posse como Presidente, o TCU tem a enorme responsabilidade de velar pelo bom uso dos bens e dinheiro público e fiscalizar a alocação do orçamento em políticas sociais, objetivo que não se atinge sozinho.

O Congresso Nacional – elo mais próximo da burocracia estatal com o povo – é ator de extrema relevância. Além de inspirar e arejar a atuação desta Corte, pode maximizar os seus resultados. Nesse sentido, portanto, observo como de **fulcral importância uma harmoniosa relação entre o TCU e o Parlamento**, de modo que buscarei, durante toda a minha gestão, estreitar a colaboração com o Poder Legislativo, fornecendo informações e apoio técnico para ajudar os legisladores a tomarem decisões que envolvam a aplicação dos recursos públicos.

Imbuídos desse mesmo espírito de cooperação, desejamos inaugurar uma nova era na atuação da Corte de Contas – um novo período em que o TCU dê contribuições ainda mais efetivas para que o Estado possa satisfazer as necessidades do povo brasileiro e para que a Administração Pública possa ser conduzida à cultura do consensualismo.

Não nos contentamos em aplicar apenas soluções rígidas, caracterizadas por punições a gestores e interrupção de contratos, por exemplo. Os problemas da sociedade e as ações do Estado são complexas e requerem soluções sensíveis à realidade, adequadas e dialogadas.

[Revista TCU] *Como o senhor vê a atual forma de prestação de contas do TCU ao Congresso Nacional e à sociedade? O senhor vê alguma oportunidade de melhoria nessa sistemática?*



[Ministro Bruno Dantas] Há muito espaço para aprimoramento nos processos de prestação de contas, tanto para o Congresso Nacional quanto para a sociedade. E considero que os relatórios de gestão precisam ser adequados em conteúdo, linguagem e forma aos interesses dos interlocutores.

Não obstante, como evidência de recentes avanços, destaco o relatório de gestão sintético, constante do processo de prestação de contas. A forma sintética tem por princípio fornecer informações objetivas e de interesse para os destinatários, em detrimento de detalhes de pouca relevância, que acabam comprometendo a *accountability* sobre os resultados da instituição.

Por outro lado, acredito profundamente na transparência como a melhor forma de prestar contas, notadamente pela capacidade de potencializar o controle. A partir da disponibilização tempestiva e inteligível de informações da gestão, cada cidadão passa a ser um auditor. Nesse sentido, temos dialogado com a Controladoria-Geral da União e com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) para que ferramentas de transparência sejam levadas aos municípios brasileiros.

Ademais, a Lei de Acesso à Informação caracterizou importante conquista cidadã. Por isso, considero de absoluta importância dotar os cidadãos da capacidade para aplicá-la, exercendo o seu direito à informação.

Sob tal aspecto, percebo que o trabalho do auditor se torna muito mais vivo quando conectado aos anseios da sociedade. Por outro lado, a transparência concede aos cidadãos instrumentos para fiscalizar, bem como a sensação de pertencimento ao processo.

Nesse contexto, destaco que a transparência e a participação cidadã são duas prioridades na minha gestão.

[Revista TCU] *Em novembro de 2022, o TCU assumiu a presidência da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai). Na sua visão, quais são os principais desafios das instituições superiores de controle nos dias de hoje?*

[Ministro Bruno Dantas] O desafio primordial é garantir a independência de cada instituição superior de controle (ISC), já que tentativas de interferência em auditorias têm sido relatadas ao redor do mundo. Sei da complexidade do tema, tendo em vista que a conquista da independência é multifatorial e exige o envolvimento do parlamento de cada país. Mas é preciso caminharmos nesse sentido.

Outro grande desafio é aumentar o **engajamento do cidadão**. Acredito que, para o efetivo aprimoramento da Administração Pública, são necessárias duas dimensões da fiscalização: a tutela institucional e o controle social. A atuação desses mecanismos complementares potencializa a *accountability* pública e contribui para a transformação social e o desenvolvimento do país. Sobre essa temática, o Comitê de Construção de Capacidades da Intosai (CBC, sigla do título em inglês) publicou, em 2021, o documento intitulado “*Civil Society Engagement: a Framework for SAIs*”, que traz um panorama da atuação das ISC no fortalecimento da cooperação com a sociedade civil para melhorar o impacto dos seus trabalhos. Adicionalmente, no XXIV Incosai, realizado em novembro de 2022, na cidade do Rio de Janeiro, o CBC criou o Grupo de Trabalho sobre Participação Cidadã e



▶▶▶ *Outra prioridade do TCU é o compromisso assumido na promoção da igualdade de gênero para garantir que os mais vulneráveis sejam tratados de forma justa e equitativa* ◀◀◀

Engajamento da Sociedade Civil (TFCP), dedicado ao desenvolvimento de ferramentas para apoiar a implementação de boas práticas na matéria.

Por fim, um desafio permanente é oferecer respostas tempestivas aos problemas globais. Por isso o TCU, como presidente da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle, assumiu o compromisso de fortalecer a voz global da comunidade da Intosai por meio de uma estratégia para comunicar valores, independência e resultados das instituições superiores de controle, a fim de colaborarmos com as grandes discussões mundiais.

[Revista TCU] *Quais são as prioridades de gestão do TCU na Intosai?*

[Ministro Bruno Dantas] Estamos atualmente centrados nos seguintes pontos: defesa da independência das instituições superiores de controle (ISC); incentivo ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU; elevação da capacidade de resposta das ISC a questões emergenciais; fortalecimento da voz global da Intosai. Esses aspectos, alinhados ao aperfeiçoamento da auditoria governamental e da cooperação internacional, são temas que receberão atenção especial do TCU como Presidente da Intosai.

A atuação dos países no enfrentamento das mudanças climáticas é outro assunto que está e continuará em evidência nos próximos anos. Nesse sentido, há duas iniciativas em execução: o desenvolvimento da ferramenta *ClimateScanner*, coordenado pelo TCU, que tem o objetivo de oferecer informações confiáveis para serem utilizadas pelos governos como subsídios à tomada de decisões, inclusive quanto à prevenção de desastres, assim como a Auditoria Global das Ações de Adaptação às Alterações Climáticas, liderada pela Iniciativa de Desenvolvimento da Intosai (IDI).

Outra prioridade do TCU é o compromisso assumido na promoção da igualdade de gênero para garantir que os mais vulneráveis sejam tratados de forma justa e equitativa. Destaco que, pela primeira vez, o tema foi considerado prioritário no Plano Estratégico da Intosai para o período de 2023 a 2028.

[Revista TCU] *De que forma a presidência da Intosai impacta a gestão do TCU nacionalmente?*

[Ministro Bruno Dantas] Trabalhar em cooperação com organismos internacionais e dialogar com a comunidade internacional permite que nos reposicionemos no cenário global. A partir do momento em que o TCU assumiu a Presidência da Intosai, aproximamos ainda mais a nossa atuação da agenda da ONU.

A Agenda 2030 da ONU é um plano global para atingirmos, em 2030, um mundo melhor para todas as nações. O compromisso assumido pelos países envolve a adoção de medidas ousadas, abrangentes e essenciais para promover o Estado de Direito, os direitos humanos e a responsabilidade das instituições políticas.



Em razão disso, foi criada no TCU uma estrutura de governança da cooperação internacional, para supervisionar a realização de trabalhos, que passou a lidar especialmente com os seguintes temas: voz global; assuntos emergentes; sustentabilidade ambiental e administrativa; infraestrutura; equidade, diversidade, inclusão e igualdade de gênero; transformação digital; pesquisa aplicada; e comunicação.

Dessa forma, a atuação internacional contribuirá para que o TCU tenha ainda mais clareza do que é possível fazer na prática em relação a temas como erradicação da pobreza e da fome, meio ambiente, crescimento econômico, redução de desigualdades e equidade de gênero, incorporando as boas práticas dos outros países em nossos trabalhos.

[Revista TCU] *A luta por equidade de oportunidades passa pelo desenvolvimento de políticas públicas eficazes, capazes de minimizar obstáculos, sejam eles decorrentes de questões individuais ou de questões sociais. Como o TCU tem atuado nesse sentido?*

[Ministro Bruno Dantas] A promoção da equidade é uma das prioridades da nova gestão do TCU, em continuidade às ações inauguradas na gestão da minha antecessora, Ministra emérita Ana Arraes. Temas **como igualdade de gênero e raça, proteção dos povos indígenas, população LGBTQIA+** e pessoas com deficiência serão tratados de forma estratégica pela recém-criada Diretoria de Fiscalização de Políticas de Equidade e Direitos Humanos. A nova unidade está inserida na Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável e tem como objetivo delinear ações de controle externo voltadas a temáticas de grande complexidade e transversalidade.

Nos últimos anos, o TCU realizou diversos trabalhos relevantes sobre o tema, como a auditoria nas principais políticas públicas federais de prevenção e enfrentamento da violência contra a mulher e redução do feminicídio. Avaliou também a estrutura da Central de Atendimento à Mulher - Sistema “Ligue 180” e realizou a revisão da política de cotas feita pelo governo federal.

O Tribunal também possui diversas iniciativas internas, como o Programa de prevenção e combate aos assédios moral e sexual e, mais recentemente, a Portaria nº 67/2023, que disciplina o preenchimento das funções de liderança de nível estratégico-tático no TCU, com o objetivo de manter a proporcionalidade de gênero.

Além disso, há duas grandes auditorias em andamento no Tribunal ligadas à promoção da equidade: uma sobre as ações, os planos e os programas do governo federal destinados à defesa da população LGBTQIA+; outra sobre violência de gênero, que analisa a resposta do Estado quanto à prevenção, sanção e erradicação da violência contra as mulheres.

É importante destacar que está em pleno funcionamento o Comitê Técnico de Equidade, Diversidade e Inclusão (Ctedi). O grupo é responsável, entre outros aspectos, por fomentar, internamente, o diálogo sobre equidade, diversidade e inclusão. Entre outras atividades, atualmente o Ctedi está realizando um importante estudo de viabilidade acerca da política sobre igualdade de gênero e não discriminação, desenvolvida no âmbito da Organização Latino-Americana e do Caribe de Instituições Superiores de Controle (Olacefs).



[Revista TCU] *De que outras maneiras a Corte de Contas pode contribuir para a construção de um país mais justo e menos desigual?*

[Ministro Bruno Dantas] Infelizmente, vivemos em um país profundamente desigual. Um exemplo disso é o fato de que, embora seja um dos maiores produtores de alimentos do mundo, o Brasil consta no Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas, o que indica que parcela significativa da população enfrenta insegurança alimentar.

Levando isso em consideração, o TCU precisa atuar com o objetivo de equilibrar o binômio da responsabilidade fiscal e social. Em outras palavras, nossa atuação como órgão de controle externo deve zelar pela responsabilidade fiscal e, ao mesmo tempo, buscar formas de contribuir para a entrega de políticas públicas efetivas no combate estrutural e permanente da fome e de outras desigualdades sociais.

Nesse sentido, o Tribunal tem participado ativamente de debates para a construção e melhoria de políticas públicas no país, além de contribuir com os gestores públicos por meio do compartilhamento de informações, fiscalizações e levantamentos relacionados a áreas como saúde, educação, cultura, agricultura e segurança.

Por exemplo, participamos do lançamento do Pacto Contra a Fome, movimento social que busca combater a fome e reduzir o desperdício de alimentos no Brasil. Na ocasião, destacamos que o TCU tem contribuído com o Pacto Contra a Fome no levantamento de dados para a construção de um mapa da fome, especialmente no que se refere às políticas públicas.

A Corte de Contas também desenvolveu uma ferramenta tecnológica chamada Laboratório de Informações de Controle – LabContas, que reúne 96 bases de dados de toda a Administração Pública e permite realizar consultas, análises e cruzamentos de informações utilizadas em ações de controle e que podem contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Além disso, o TCU incentiva a transparência na gestão pública, permitindo que a sociedade possa acompanhar o uso dos recursos e cobrar ações mais efetivas dos gestores públicos.

Com essas iniciativas, esperamos que o TCU, com o controle rigoroso das contas públicas e a atuação nas diversas áreas de sua competência, possa contribuir para a redução das desigualdades sociais e para a construção de um país mais justo e equitativo para todos os brasileiros.