



Ministro defende o estímulo à “inteligência do Controle”

Weder de Oliveira

Ministro do Tribunal de Contas da União

Weder de Oliveira completou, em 2015, 32 anos de serviços prestados à administração pública. Desde 2009, ocupa o cargo de ministro-substituto no Tribunal de Contas da União, numa trajetória que começou no Banco do Brasil, passando pela Petrobras, Receita Federal, Câmara dos Deputados e Senado Federal. Engenheiro civil e de produção de petróleo, Weder de Oliveira também é formado em Direito pela Universidade de Brasília, tem pós-graduação em Economia pela George Washington University. Atualmente está concluindo o mestrado em Direito na Universidade de São Paulo (USP). Casado com Gabriela, com quem teve Natalia (19) e Júlia (16), o ministro-substituto recebeu a Revista do TCU em seu gabinete no início desse inverno, para uma entrevista em que narrou momentos importantes da sua carreira e falou de alguns trabalhos de destaque em que atuou como relator, no TCU. Durante a conversa, ressaltou os benefícios da especialização para a casa, além de falar da importância da inovação nos processos de fiscalização.

1. Ministro Weder, o que o senhor destaca em sua trajetória profissional nesses 32 anos de administração pública?

Posso dizer que tive uma experiência eclética e a oportunidade de trabalhar em instituições nas quais aprendi bastante. Creio que também tive a sorte de, nos lugares por onde passei, gostar do que fazia, de ter sido bem reconhecido, de ter podido deixar minha contribuição em todos eles e, agora, também aqui no TCU.

Aos 19 anos, ingressei no Banco do Brasil, que era uma verdadeira escola. Os gerentes e supervisores eram rigorosos. Exigiam pontuali-

dade, dedicação e apuro nas correspondências que redigíamos. Todos os processos eram manualizados e os manuais eram muito bem escritos. Era inspirador ver que os altos dirigentes, os chefes de departamento, eram funcionários de carreira, experientes e pós-graduados.

Na Petrobrás, o que destaco é que havia uma forte política de incentivo à participação de engenheiros e geólogos em programas de especialização, mestrado e doutorado, no Brasil e no exterior. Antes de sair da empresa, estava trilhando esse caminho profissional. Essa política e a existência de centros de pesquisa altamente qualificados levou a Petrobras a ser reconhecida como líder mundial na prospecção de petróleo em águas profundas. Isso não se deu ao acaso. Foi resultado de visão estratégica de longo prazo para a formação de recursos humanos extremamente capacitados.

Na Receita Federal, fui auditor fiscal. Comecei ali minha formação em direito e na fiscalização. Trabalhei na coordenação de inteligência fiscal, que realizava pesquisas, investigava e articulava operações, juntamente com a Polícia Federal, para desbaratar grandes esquemas de sonegação e corrupção. Essa experiência, e o treinamento de que participei na Receita Federal dos Estados Unidos, ajudaram-me posteriormente no assessoramento a diversas comissões parlamentares de inquérito (CPIs), no Congresso Nacional. Não tenho dúvidas de que o Tribunal deve desenvolver a cultura da “inteligência de controle externo”, de detectar e combater fraudes, pagamentos indevidos e fontes de desperdícios de recursos públicos tão cedo quanto possível. Já fizemos vários trabalhos nessa

linha, como muitas das auditorias do Fiscobras, por exemplo.

Recentemente, a Segeinf apresentou ao meu Gabinete o modelo de avaliação de risco de transferências voluntárias, que será testado em campo em alguns estados, que foi desenvolvido em decorrência de determinação do Plenário, acolhendo proposta que fiz, em setembro de 2013, para que a Segecex desenvolvesse “metodologia de mapeamento e classificação de risco na utilização de recursos federais descentralizados por meio de transferências voluntárias de modo a subsidiar ações tempestivas, preventivas e pedagógicas com a finalidade de reduzir a ocorrência sistemática de não comprovação da boa utilização de recursos federais e de contribuir para a boa execução de convênios”, utilizando para tanto os sistemas de informações da Administração Pública, desta Corte e dos demais Tribunais de Contas do País.

2. Sua chegada ao Congresso Nacional coincide com o início da elaboração do projeto de lei de responsabilidade fiscal. O Tribunal de Contas celebrou os 15 anos da lei em seminário realizado em abril. Qual sua participação nos trabalhos para o surgimento da LRF?

Na Câmara fui consultor de orçamento e fiscalização financeira. Tive uma das melhores experiências na minha carreira. Logo que tomei posse, talvez por ter sido aprovado em primeiro lugar no concurso, fui alocado no grupo na Consultoria de Orçamento que assessorava a comissão destinada a apreciar o projeto mais importante em discussão no Congresso Nacional naquela época e que movimentava todo o país: o projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal.

Participei da redação de todas as versões do projeto e de todas as reuniões de discussão. Foram seis meses intensos e o começo de uma série de outras experiências muito importantes, como a coordenação técnica das CPIs do Medicamentos e do Banespa, a assessoria ao relator da CPI da Ocupação Irregular de Terras Públicas na Amazônia.

Cinco anos mais tarde, em 2004, assumi o cargo de consultor de orçamentos no Senado Federal, também por concurso. Pouco tempo depois, fui convidado para coordenar a equipe técnica do relator da CPI das Ambulâncias (conhecida como Sanguessugas), um dos mais impressionantes e extensos casos de fraudes e corrupção da nossa história, envolvendo dezenas de parlamentares e centenas de prefeituras. Essa CPI gerou um resultado extraordinariamente surpreendente, embora aquém daquele que muitos esperavam: 69 dos 72 parlamentares investigados no primeiro relatório, de agosto de 2006, não foram reeleitos.

3. E como foi o seu primeiro contato com o Tribunal de Contas da União?

Nas consultorias de Orçamento do Congresso, em algumas oportunidades nos reuníamos com auditores do Tribunal. Mas foi no Senado, quando coordenei a equipe técnica da CPI das Organizações Não-Governamentais, que pude interagir mais com o TCU. Utilizei muitos de nossos acórdãos na coordenação e na elaboração do relatório final daquela CPI. No Senado ainda participei das CPIs do Mensalão, dos Bingos e dos Correios e assessoriei o presidente da Comissão de Reforma Orçamentária, um trabalho muito marcante porque essa comissão promoveu mudanças expressivas

no processo legislativo de apreciação do Orçamento pelo Congresso.

Em 2008, fui convidado para assessorar o Presidente do Senado, na Assessoria de Modernização e Planejamento Estratégico. Como membro do grupo que discutia a modernização da Casa, elaborei uma proposta de alteração do regimento para institucionalizar o relacionamento das comissões do Senado com o TCU. As comissões discutiriam as principais auditorias em audiência públicas e obteriam do Tribunal análises necessárias ao seu trabalho de debater e legislar. Naquela época imaginava que se o Congresso atuava por meio de comissões especializadas, então se, de algum modo, a atuação do Tribunal espelhasse as comissões, a interação poderia ser melhor.

4. Então o senhor concorda que a especialização das unidades técnicas do TCU foi um avanço para a casa?

Sem dúvida. O meu pensamento ao chegar ao tribunal continuou a ser o de apoiar essa aproximação institucional. A especialização é uma necessidade, principalmente quando avançamos nas auditorias operacionais, a exemplo do que se nota no GAO – U.S. Government Accountability Office (Entidade de Fiscalização Superior dos Estados Unidos). O GAO contrata profissionais com qualificações específicas para produção de diagnósticos e avaliação de programas. A especialização está melhorando nossa capacidade de compreensão e interlocução com as diversas áreas governamentais.

O Tribunal é um agente indutor de aprimoramentos da administração pública. Sua característica é ser multi-temático e a especialização é inevitável, ainda mais quando

a sociedade espera um Controle Externo proativo e de resultados.

Os relatórios sistêmicos, os FISC, são outro avanço relevante. Eles podem veicular uma compreensão sistêmica sobre as temáticas de nossa especialização. Tende a ser um de nossos instrumentos mais importantes de comunicação com a sociedade, com o Congresso Nacional e a Governo. É, igualmente relevante, o FISC é um instrumento indutor de nosso autoconhecimento. É um momento do qual nossas unidades técnicas podem se valer para refletir sobre o que sabem e o que podem fazer em sua área de especialização. Deve ser permanentemente aprimorado, tendo em vista, principalmente, a melhor interação com as comissões especializadas do Congresso Nacional, órgão máximo da representação democrática, e que pode reverberar, dar luminosidade e audiência aos nossos trabalhos.

5. No Tribunal de Contas da União, o senhor tem relatado matérias que tiveram ampla repercussão, como o caso dos tribunais regionais do Trabalho, em todo Brasil, que representou uma economia de cerca de R\$ 1bi e 200 milhões aos cofres públicos. Como foi o desenrolar desta auditoria?

O trabalho realizado nos TRTs representou um valioso aprendizado e um grande empreendimento de atuação coletiva e coordenada. É o exemplo de como a “curiosidade” inerente a atividade de auditoria pode levar o exame de um pequeno indício a revelar algo de dimensões muito maiores, até então não imaginadas. Ao analisar as contas anuais do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região em Minas Gerais, relativas ao exercício de 2009, nos interessamos no gabinete por uma informação sobre o reco-

nhecimento de “passivos por insuficiência de créditos ou recursos, no valor de R\$ 575.961.889,00”. Como estava descrito no próprio documento “os passivos reconhecidos correspondiam a 53,99% da dotação autorizada para 2009”. Determinamos a Secex-MG que investigasse o assunto. A Secex, diligentemente, apurou que eram passivos de pessoal e que os índices de correção monetária e juros incidentes sobre os valores devidos não eram corretos. A adoção de índices indevidos gerava um passivo indevido de R\$ 250 milhões no TRT-MG. Expedimos uma cautelar para que os pagamentos não fossem realizados e, posteriormente, determinamos as correções devidas, feitas pelo TRT.

Comprovamos que o que ocorrera em Minas Gerais ocorria também em outros estados. O trabalho então tomou outras proporções. Após um ano e meio de realização de diversas ações coordenadas, que

DOCUMENTÁRIO

AMAZÔNIA, DA IMPERTINÊNCIA À CONCILIAÇÃO

Amazônia. Conheça os territórios protegidos criados para preservar a floresta, as unidades de conservação. Como funcionam, os benefícios que elas geram e as dificuldades para que cumpram a missão de manter a Amazônia em pé. E também, algumas atividades que já são feitas pelos moradores para gerar renda de forma sustentável. Baseado em auditoria coordenada pelo TCU. Assista no canal oficial do Tribunal de Contas da União no Youtube: www.youtube.com/tcuoficial

envolveu o gabinete, a Sefip, nossas secretarias nos estados, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho e o Instituto Serzedêlo Correa (a escola corporativa do TCU), no treinamento dos auditores, os passivos de todos os TRTs foram reavaliados. A ação do Tribunal resultou no bloqueio de pagamentos indevidos estimados em R\$ 1,25 bilhão (um bilhão e duzentos e cinquenta milhões de reais). Um dos processos de maior vulto da história do TCU.

6. Falando um pouco da interação entre gabinete do relator e unidade técnica, comente essa parceria em relação à auditoria realizada nas unidades de conservação ambiental na Amazônia?

Esse trabalho é um ótimo exemplo dos bons resultados que podemos esperar da harmoniosa interação entre gabinete e unidade técnica, numa perspectiva construtiva, sempre respeitando sua autonomia. Fui relator da auditoria nas unidades de conservação ambiental, conduzida pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, a SecexAmbiental.

Meu gabinete se reuniu diversas vezes com a unidade técnica, desde o começo, para compreender o processo de trabalho proposto e, eventualmente, com base em nossa experiência, discutir aprimoramentos. A auditoria buscou avaliar se as unidades de conservação na região da Amazônia reuniam as condições para alcançarem os objetivos para os quais foram criadas. Se estavam sendo bem geridas e se o sistema que as interligava estava sendo bem coordenado. A SecexAmbiental, tomando por base parâmetros internacionais, adaptados aos nossos objetivos, criou um índice para avaliar numericamente essa situação.

Um dos objetivos que devemos buscar alcançar permanentemente é o de comunicarmos nossos achados de forma consistente, clara e interessante. Em razão disso, propusemos a elaboração de um mapa da região Amazônica que mostrasse, em três cores (verde, amarelo e vermelho), a situação de cada unidade de conservação, segundo o valor que houvesse obtido no índice calculado. A SecexAmbiental, que atuou muito bem nessa auditoria, desenvolveu a ideia e elaborou o Indimapa, que teve grande repercussão e foi apresentado no Congresso Internacional da Intosai, na China.

7. Tendo em vista que esses trabalhos citados se destacam por trazerem para o TCU novas experiências, que podem até ser adotadas e implementadas em outras fiscalizações, que características comuns e ganhos precisam ser buscadas em outros trabalhos também.

A pergunta é muito boa. Tenho que voltar um pouco no tempo, para respondê-la. Em 2009, já ministro-substituto e conhecendo melhor os processos do TCU, avaliava que o tribunal deveria adotar uma estratégia de longo prazo para o desenvolvimento de auditorias financeiras. Primeiramente, porque esse tipo de atuação estava na base de nossa origem histórica e, depois, porque é parte essencial do pleno exercício de nossa função politicamente mais sensível, de emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. O parecer fundamenta-se na análise dos demonstrativos contábeis e financeiros e da execução orçamentária. Feita essa análise estrutural das contas, poderíamos avançar em análises setoriais, da política econômica. A meu ver, temos um

longo caminho para dinamizar a capacidade do Tribunal de aprofundar o escrutínio da execução orçamentária e da contabilização das operações do governo.

De 2009 para cá, a auditoria financeira no Tribunal ganhou mais espaço e atenção. Além de ser inerente a uma instituição superior de fiscalização, esse tipo de auditoria fornece *insights* para conduzir melhor outras auditorias e investigações, é essencial para obter pistas, indícios, evidências de que há algo errado, seja na direta aplicação dos recursos, seja na gestão, na execução ou no desenho de uma certa ação governamental. Vimos isso ocorrer na política de concessão de crédito instalação a assentados da reforma agrária, programa executado pelo Incra, que foi modificado depois dos sucessivos e persistentes apontamentos que o Tribunal fez sobre os balanços das superintendências, que não refletiam a essência do programa: um financiamento.

Tenho convicção de que, paralelamente aos trabalhos típicos de auditoria operacional e, agora, governança, devemos investir mais da nossa energia no desenvolvimento de modelos estratégicos e processos de trabalho de pesquisa, investigação e detecção tempestiva de fraudes e desperdícios na administração pública, com ações mais ativas. E nem sempre esse tipo de atuação se enquadra em um dos três tipos clássicos de auditoria (conformidade, financeira ou operacional). Isso envolve a Inteligência de Controle Externo, um conceito só nosso, que temos que desenvolver, o que o Tribunal já vem fazendo. Temos que criar metodologias e promover no ambiente de trabalho a cultura de detectar e combater, o mais cedo

possível, eventos danosos ao erário e à eficiência da gestão pública.

8. Quais seriam os caminhos para aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade, por meio do controle externo?

É importante não perdermos de vista que a ação de controle sobre a boa e regular aplicação dos recursos aportados aos Estado pelos contribuintes continua a ser um dos nossos primeiros objetivos. Podemos combinar de modo mais inteligente e articulado nossas diferentes formas de controle externo. Por exemplo, realizando fiscalizações que empreguem métodos de auditoria financeira, de conformidade e operacional, combinadamente com outros modos de pesquisa inteligente de informações. Precisamos definir claramente o que buscamos para então escolher os instrumentos com os quais vamos trabalhar: uma modalidade específica de ação de controle externo ou uma combinação delas.

Outro caminho importante são os processos de contas. Eles podem ser mais bem explorados. Tornaram-se mais abrangentes e repletos de informações demandadas pelo próprio Tribunal. Os relatórios de gestão, elaborados na forma como nós determinamos, podem e devem ser melhor utilizados, dando-se a eles divulgação muito mais ampla e ativa.

O Tribunal de Contas da União é uma instituição extraordinária, de grande capacidade de inibir o mau uso dos recursos públicos, de induzir ganhos de eficiência na gestão pública e potencializar o exercício da cidadania. Alguns dos caminhos que podemos seguir estão à nossa frente: aprimorar o relacionamento institucional com

o Congresso Nacional; comunicar-nos melhor com a sociedade, prestando e recebendo informações e conhecimento; desenvolver equilibradamente nosso amplo espectro de atribuições, da investigação de denúncias às avaliações de governança, passando pelas auditorias financeiras; aprimorar a coordenação de nossas ações, para evitarmos dispersão de esforços; buscar sinergia em nossas ações sobre a aplicação descentralizada de recursos federais, em especial com os tribunais de contas dos es-

tados; e, talvez o mais importante, sermos guiados persistentemente pela cultura da agregação de valor.

Nós somos uma instituição cada vez mais conhecida, observada e reconhecida. Maiores têm sido as expectativas sobre o Tribunal. Felizmente, contamos com pessoas de capacidade, vontade e talento extraordinários, que vão nos levar a responder bem aos novos desafios que nós mesmos nos impomos, em virtude dos bons resultados que temos alcançado, e queremos alcançar.

“ O Tribunal de Contas da União é uma instituição extraordinária, de grande capacidade de inibir o mau uso dos recursos públicos, de induzir ganhos de eficiência na gestão pública e potencializar o exercício da cidadania.”

