

Controle Externo e Controle Interno da Defesa: confiança e parceria para o aperfeiçoamento da gestão



Carlos Wellington Leite de Almeida

é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Ciências Navais pela Escola Naval, graduado em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR), mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB) e doutor em Administração pela Universidad de la Empresa (UDE-Uruguai).

RESUMO

Os controles externo e interno têm cooperado intensamente para o aperfeiçoamento do Setor Defesa. Superando óbices de natureza institucional e organizacional, os órgãos de controle concentram-se, cada vez mais, nas questões relativas ao desempenho setorial, sem descurar da legalidade. Resultados positivos podem ser verificados no aperfeiçoamento organizacional dos controles internos da Defesa e na supervisão de projetos estratégicos das forças armadas brasileiras, entre eles o relativo ao desenvolvimento de submarinos com propulsão nuclear. A cooperação entre os órgãos de controle contribui para a criação de um ambiente institucional favorável ao atingimento de resultados com maior eficiência.

Palavras-chave: Defesa, Controle, aperfeiçoamento, cooperação, desempenho, eficiência.

1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) e os controles internos têm cooperado, de forma intensa, para com o aperfeiçoamento do Setor Defesa. Atentos aos fundamentos e requisitos do controle, em especial à independência e à confiabilidade, os órgãos de controle externo e interno vêm atuando em conjunto para afastar os riscos de uma gestão temerária ou insuficiente, bem como para aumentar as possibilidades de atingimento de resultados de forma cada vez mais eficiente. A coo-



peração na supervisão de programas estratégicos e as medidas para aperfeiçoamento das próprias organizações controladoras da Defesa apontam na direção de importantes ganhos institucionais decorrentes da atividade de fiscalização.

No presente artigo, a partir de revisão bibliográfica e documental, trata-se de apresentar a evolução cooperativa dos órgãos de controle externo e interno na fiscalização da Defesa e de identificar resultados relevantes. Inicia-se com a definição dos fundamentos e requisitos para o exercício do controle governamental, passando-se ao trato dos aspectos institucionais referentes ao aperfeiçoamento da administração pública e ao apoio do controle interno ao controle externo, no cumprimento de sua missão. Cuida-se da complexidade organizacional do controle interno da Defesa brasileira e da importância do estabelecimento de medidas mútuas de cooperação. Identificam-se resultados relevantes no que se refere à melhoria do desempenho setorial, à reestruturação organizacional dos controles internos da Defesa e à cooperação para supervisão de projetos estratégicos na Marinha e na Aeronáutica. Conclui-se que a cooperação vem se desenvolvendo adequadamente e que os óbices encontrados vêm sendo superados.

2. FUNDAMENTOS E REQUISITOS DO CONTROLE

Humberto Petrei identifica três pilares sobre os quais deve sustentar-se a ação do controle, aos quais

chama “fundamentos do controle”. O primeiro é o desenho de mecanismos que garantam o menor desvio entre as escolhas dos cidadãos e as ações do poder público. O segundo se remete à noção democrática dominante no pensamento político-econômico ocidental, segundo a qual deve o Poder Legislativo vigiar de forma permanente os atos do Executivo. O terceiro, decorrente de aplicações das ciências organizacionais e administrativas, diz respeito a contarem os responsáveis de qualquer organização, com um sistema informativo independente. São esses fundamentos que, consolidados, geram instâncias e mecanismos para assegurar a efetividade do controle (PETREI, 1997, p. 17).

Com vistas à realização desses fundamentos, aos sistemas de controle associam-se dois requisitos. O primeiro deles é a independência do órgão controlador e de suas equipes. O segundo é a confiabilidade das informações geradas pelos órgãos de controle.

3. INDEPENDÊNCIA

Independência é requisito essencial para que os órgãos de controle e seus auditores preservem sua imparcialidade. Deve o auditor ter o máximo de cuidado e zelo na realização dos trabalhos e na exposição das conclusões, sendo absolutamente imparcial em suas manifestações. Para Robert Mautz, da *Illinois University*, o processo por meio do qual o auditor chega a formar uma opinião pode ser descrito como resultado das seguintes considerações (MAUTZ, 1987):

- a. identificação apropriada de informações a utilizar nas atribuições de sua competência;
- b. avaliação acerca da importância relativa das informações coletadas nos trabalhos de fiscalização;
- c. recolhimento de informações ou evidências necessárias à fundamentação do posicionamento;
- d. ponderação das informações ou evidências recolhidas quanto à validade, adequação e suficiência; e
- e. formação de opinião, devidamente abalizada, quanto à exatidão das informações.

4. CONFIABILIDADE

Confiabilidade é requisito essencial para que os órgãos de controle, externo e interno, façam de seu trabalho uma base de apoio para as ações da administração. Constitui característica crítica dos documentos disponibilizados pelos órgãos fiscalizadores. Pode ser decomposta em três partes:

- **Capacidade técnica do órgão controlador:** fundamental para que os relatórios sejam percebidos como ferramentas voltadas para a promoção de melhores resultados na gestão. Não se trata de fazer que somente profissionais com determinadas formações ou experiências conduzam fiscalizações, mas que o órgão controlador tenha competência para, em conjunto, avaliar a gestão. A multidisciplinariedade das equipes dos órgãos de controle constitui importante traço de qualificação¹.
- **Acesso a dados reais:** a informação obtida e usada pelo órgão de controle não pode estar dissociada da verdade dos atos e fatos de gestão, questão que se pode tornar delicada na análise do Setor Defesa, no qual é necessário obter adequado balanço entre transparência e sigilo. A transparência não pode prejudicar o sigilo típico de determinadas informações, mas não é aceitável que o excesso de sigilo comprometa a fidedignidade das informações sobre a gestão da Defesa.
- **Imagem pública do órgão controlador:** decisiva que as informações disponibilizadas pelo controle

gozem de credibilidade. Relevante ressaltar que há uma relação efetiva entre a imagem pública e a independência com que o órgão de controle atua no desempenho de suas competências.

5. CONTROLE EXTERNO E APERFEIÇOAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle externo da administração pública, no Brasil, é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Ao TCU, entidade fiscalizadora superior (EFS) do Brasil e braço técnico desse controle exercido pelo Poder Legislativo, compete um contato mais estreito, diuturno, com a realidade dos órgãos e entidades públicas. Visa a garantir transparência na administração pública, tornando visíveis ao cidadão os resultados obtidos com a aplicação de recursos públicos e contribuindo para com sua permanente melhoria. Mais que qualquer outra organização do sistema político-administrativo do Brasil, o TCU tem condições de tratar questões de forma abrangente, valendo-se de seu olhar privilegiado sobre a administração pública, com caráter verdadeiramente institucional.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(...)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

A missão do Tribunal, definida como **controlar a administração pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade** (TCU, 2011), evidencia uma noção moderna no que se refere à forma de atuação do controle externo e aos resultados pretendidos. A atual definição substitui a anterior **assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos**, fazendo alterar a percepção do órgão de controle de uma organização voltada para a

correção de falhas, em favor de uma percepção voltada para a sua prevenção. Em especial, a descrição da missão deixa entrever que a organização passa a ver na contribuição para o aperfeiçoamento da administração a melhor maneira de fomentar o bom uso dos recursos públicos. A atuação do órgão pode ser decomposta em oito diferentes funções:

- **Fiscalizadora:** refere-se à atuação do TCU por meio de suas auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos, em que o tribunal conta muito com o apoio do controle interno.
- **Consultiva:** realizada quando o TCU emite pareceres sobre as contas dos chefes de poder, subsidiando o julgamento de suas contas pelo Congresso Nacional.
- **Informativa:** diz respeito à prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, suas casas ou comissões, para a qual é intenso o intercâmbio de informações com o controle interno.
- **Judicante:** exercida quando o TCU profere o julgamento das contas dos administradores e responsáveis, sendo uma de suas mais visíveis vertentes de atuação e para a qual a colaboração do controle interno é essencial.
- **Sancionadora:** realizada quando o TCU aplica sanções previstas na Lei 8.443/92 (BRASIL, 1992), a qual, juntamente com a função Judicante, constitui vertente bastante visível da atuação do controle externo.
- **Corretiva:** refere-se à fixação de prazo para correção no caso de irregularidade verificada, vertente para a qual a cooperação do controle interno é decisiva.
- **Normativa:** diz respeito à expedição de instruções e atos normativos, os quais terminam por nortear a atuação do controle interno e dos próprios órgãos gestores dos recursos públicos.
- **Ouvidoria:** exercida quando do recebimento, pelo tribunal, de denúncias e representações, em cujo processo apuratório o controle interno presta apoio de inestimável valor.

No exercício dessas diversas funções, cabe ao controle externo, apoiado pelo controle interno, atuar como guardião dos interesses públicos relativos às ações executadas com recursos públicos. Especialmente, no que se refere à Defesa, tema não tão próximo do cidadão como a Educação ou a Saúde, os órgãos de controle tendem a assumir a totalidade do papel fiscalizador, o que torna ainda mais crítica sua responsabilidade perante a sociedade. O TCU, para melhor desempenhar suas funções, privilegia medidas preventivas, com ênfase na ação pedagógica, sem abrir mão do poder sancionador. Tem buscado, cada vez mais, uma aproximação institucional, com maior presença junto aos jurisdicionados, sempre por intermédio dos controles internos, compartilhando informações e orientando atos de gestão dos administradores.

6. CONTROLE INTERNO E APOIO AO CONTROLE EXTERNO

O controle interno é exercido a partir de oficinas orgânicas da própria administração. Como o controle externo, existe para garantir a transparência no uso dos recursos, com atuação voltada para o cumprimento de leis e regras, além da questão do desempenho organizacional, e tem, como elemento distintivo principal, a ação predominantemente preventiva. Essa ação preventiva se concretiza no assessoramento direto ao dirigente máximo da administração e aos diferentes setores desta. Adotando-se as orientações do *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA) e customizando-as, pode-se dizer que os controles internos de uma organização devem atender aos seguintes requisitos:

- a. agir, prioritariamente, de forma preventiva, haja vista a imprescindibilidade do bem público a ser provido e a estreita margem de erro permitida;
- b. voltar-se, permanentemente, para a correção de desvios em relação às metas pré-definidas, de maneira a assegurar a aderência da ação setorial ao planejamento nacional;
- c. assessorar diretamente ao dirigente máximo e, ao mesmo tempo, fazer-se presente em todos os níveis hierárquicos da administração, para orientar quanto à correção de procedimentos; e
- d. prevalecer como instância de apoio à gestão, de forma a auxiliar tanto a própria administração,

quanto o controle externo no desempenho de suas atribuições.

De acordo com a Constituição Federal (BRASIL, 1988), deve o controle interno apoiar o controle externo no exercício de sua competência institucional. As unidades de controle interno devem atuar de forma proativa no sentido de orientar os gestores que assessoram e de manter informado o TCU acerca das ações desenvolvidas. Essa colaboração é inspirada na confiança e na parceria entre as duas instâncias de controle, as quais devem atuar sempre em conjunto, com foco no bom uso do dinheiro público. O posicionamento institucional reflete a certeza de que o controle interno apoiará o externo e afirmar-se-á como canal privilegiado de comunicação entre o controle externo e o gestor. Deve haver mútua disponibilidade de informações e complementaridade das ações desenvolvidas nas duas instâncias de controle.

7. COMPLEXIDADE ORGANIZACIONAL E DINAMISMO NO CONTROLE DA DEFESA

A composição do controle interno da Defesa, no Brasil, é particularmente complexa. A complexidade decorre do caráter multiorganizacional de sua estrutura, o que demanda uma coordenação interagência distinta da que se pode verificar em outras áreas do governo. São quatro as unidades que compõem a estrutura do controle interno da Defesa, uma vinculada ao Ministério da Defesa (MD) e uma vinculada a cada um dos três comandos militares: a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (CISSET), o Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMar), o Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) e o Centro de Controle Interno da Aeronáutica (CenCIAR). Nos termos do Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN):

A CISSET tem a responsabilidade de exercer o controle e a fiscalização da programação financeira, bem como registrar operações relativas à gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Controla e fiscaliza atividades relacionadas ao cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, à execução dos programas de governo sobre o orçamento, à gestão dos administradores e às operações de crédito (BRASIL, 2012, p. 62).

Os centros de controle interno dos comandos militares, ao mesmo tempo em que atuam sob a co-

ordenação da CISSET, também têm a possibilidade de se reportarem diretamente ao TCU, órgão de controle externo da União. A CISSET goza de prerrogativas funcionais sobre os controles internos dos três comandos militares, mas sem chegar à subordinação hierárquica. Esse meio-termo entre subordinação e independência gera uma relação matricial, que aumenta a complexidade sistêmica, mas permite atalhos no relacionamento interorganizacional, os quais, bem utilizados, podem reduzir a distância entre o controlador e o gestor.

Além da organização matricial, outra característica componente da complexidade do controle interno da Defesa é a elevada capilaridade. Agentes de controle interno se irradiam desde a estrutura central, nas sedes dos comandos militares, até às unidades gestoras mais distantes. O Comando do Exército, em particular, mantém unidades regionais de controle que se situam de forma intermediária entre a estrutura central do controle e as diversas unidades gestoras, as chamadas Inspetorias de Controle e Fiscalização do Exército (ICFEx). Essa capilaridade é especialmente relevante para tornar presente a ação do controle junto a todos os gestores de recursos públicos do Setor Defesa.

O TCU, órgão de controle externo e EFS do Brasil, reconhece que o ambiente de atuação do controle da Defesa é complexo e dinâmico. Esse reconhecimento inclui a percepção de que existe uma necessidade diferenciada de coordenação organizacional na Defesa, quando comparada a outras áreas de atuação governamental. Da mesma forma, reconhece a relevância e a materialidade das despesas de custeio e de investimento realizadas pelo MD e pelos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Finalmente, o tribunal está atento à sensível especificidade das despesas realizadas no âmbito da Defesa.

Destaca-se o tema da alta materialidade das despesas. Em 2013, o MD teve o quinto maior orçamento dentre os órgãos da União, atrás apenas dos Ministérios da Fazenda, da Previdência Social, da Educação e da Saúde. Com R\$ 71,1 bilhões em despesas empenhadas, o gasto do MD respondeu por 3,7% da despesa total da União (TCU, 2014b, p. 131). São despesas elevadas e que envolvem recursos buscados por outros setores da ação governamental, devendo a gestão ocorrer sob rígidos padrões de legalidade e de eficiência. O financiamento da Defesa não pode ser negligenciado, por se tratar de função de Estado. A inexistência de guerra, ou sua expectativa, não pode afastar a preocupação com o tema.

Merece atenção, também, a especificidade das despesas realizadas no Setor Defesa. São despesas de

natureza bastante diferenciada e, muitas vezes, de difícil compreensão pela sociedade. Essa especificidade se caracteriza pela alta especialidade, pela baixa visibilidade e pela necessidade de justificação.

- **Alta especialidade:** despesas com Defesa não são de fácil compreensão, quase sempre se limitando o entendimento a núcleos especializados. Por muito tempo, o Setor Defesa permaneceu afastado das principais discussões da política nacional, marcado por uma errônea associação entre Defesa, bem público essencial a ser provido à sociedade, e militarismo, distorção indesejada nas relações sócio-políticas entre militares e civis. Como consequência de sucessivas interpretações errôneas, muitos entendem se tratar de gasto desnecessário e improdutivo a ser evitado.
- **Baixa visibilidade:** os gastos com Defesa não têm a mesma visibilidade de outros setores, como Educação e Saúde, haja vista a ausência de impacto direto sobre o bem estar social. A intensidade dos problemas sociais brasileiros dificulta que temas mais específicos, como a Defesa, alcancem o mesmo patamar de importância na agenda política. O esforço de conscientização acerca da importância da Defesa deve ser permanente.
- **Necessidade de justificação:** o Setor Defesa deve estar comprometido com a justificação de suas despesas em nível mais intenso que outros setores governamentais. Característica intimamente associada à alta especificidade e à baixa visibilidade, a necessidade de justificação se remete à importância de se demonstrar à sociedade a imprescindibilidade da Defesa. Certo é que toda despesa governamental necessita ser justificada, mas esse requisito é particularmente relevante para gastos de sensível especificidade, como os da Defesa.

8. FOCO NO DESEMPENHO DO SETOR DEFESA

A complexidade e a especificidade do gasto com Defesa tornam fundamental que a estrutura de controle cuide da questão do desempenho setorial. Não se trata, de forma alguma, de descuidar do tema da legalidade, o qual permanece essencial na avaliação da gestão, mas de elevar ao patamar merecido a importância de se realizar

o gasto com Defesa com a maior eficiência. Diante da crescente demanda por gastos governamentais de mais visível sentido social, é pouco provável, no curto prazo, um incremento significativo no orçamento destinado ao MD. Por isso, os recursos disponíveis devem ser usados de maneira a obter os melhores resultados. A própria legitimidade do Setor Defesa se vincula fortemente à demonstração de bom desempenho na gestão.

Hoje em dia, as unidades de controle são percebidas de maneira distinta pelos gestores. Os relatórios não mais são vistos como interferências indevidas, mas como ferramentas para o aperfeiçoamento da gestão. Reduzir desperdícios, simplificar tarefas, apoiar a gestão e prestar informações são exigências que decorrem da chegada do tema do desempenho à gestão e ao controle (SANTOS, 2007, p. 9; SUCHMAN, 1995, p. 567-569; HOCK, 1999, p. 42-45).

Na Defesa, como em outros setores da ação governamental, a expectativa quanto à ação do controle mudou substancialmente. Os órgãos de controle devem estar conscientes que refletir e atender às estruturas econômicas e sociais do país são exigências essenciais



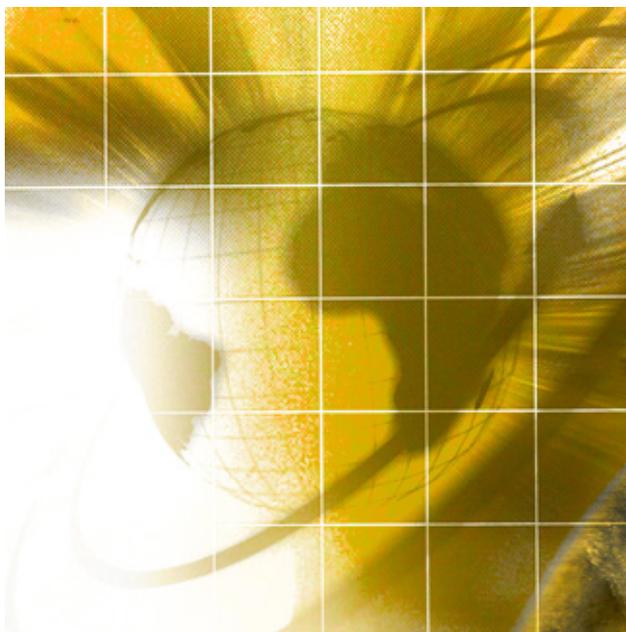
para que as organizações adquiram legitimidade. A legitimidade do Setor Defesa, como a de outros, se associa claramente à correspondência com as expectativas sociais. Nesse sentido, o desempenho passou a ser elemento-chave. Gestores e auditores devem estar atentos à necessidade de construir uma nova legitimidade, baseada na entrega efetiva de bens e serviços à sociedade (*performance*), não sendo suficiente a simples adesão dos procedimentos às regras existentes (*compliance*). O desenvolvimento de um sistema de Defesa ágil e eficiente deve estar nas prioridades do controle externo e do controle interno.

9. REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA DEFESA

Importante medida de cooperação consistiu nas orientações do TCU com vistas à reestruturação do sistema de controle interno da Defesa. Por meio do Acórdão nº 1074/2009-TCU-Plenário, foram expedidas recomendações aos órgãos e às suas unidades de controle interno no sentido de aperfeiçoar sua atuação, bem como torná-los mais próximos do dirigente máximo do órgão, autoridade a ser diretamente assessorada. Em resumo, as orientações estruturantes expedidas pelo tribunal consistiram em recomendar (TCU, 2009a):

O desenvolvimento de programa de monitoramento da qualidade do trabalho da auditoria interna.

A normatização detalhada da atividade da auditoria dos órgãos de controle interno.



O reposicionamento hierárquico do órgão de controle interno para que este passasse a ser diretamente subordinado ao Comandante da Força.

Uma das consequências dessas orientações foi a criação dos centros de controle interno dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e seu reposicionamento organizacional, vinculando-os diretamente ao comandante de cada Força Armada. No Comando da Aeronáutica, por exemplo, o CenCIAR, diretamente vinculado ao Comandante da Aeronáutica, substituiu a anterior Subsecretaria de Auditoria (Suaud), a qual se vinculava à Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA). Alterações similares ocorreram na Marinha e no Exército, aproximando o controle interno dos dirigentes máximos dos órgãos e nivelando o organograma de controle interno da Defesa, que passou a ser mais semelhante ao vigente nos demais órgãos da administração pública federal.

10. COOPERAÇÃO PARA SUPERVISÃO DO PROSUB E DO PNM

Intensa cooperação tem-se desenvolvido entre o TCU e os controles internos militares para supervisão dos principais programas de reaparelhamento. É o caso, no que se refere à Marinha do Brasil, da fiscalização permanente do importante Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) e do estratégico Programa Nuclear da Marinha (PNM). Referidos programas são vultosos em termos dos recursos orçamentário-financeiros envolvidos e de capital importância para o poder naval brasileiro.

O desenvolvimento de uma força submarina de envergadura adequada às dimensões das águas brasileiras, e com apropriada qualidade de meios, está no cerne da negação do uso do mar ao inimigo. Para cumprir com essa função estratégica do poder naval, a Marinha está desenvolvendo submarinos convencionais e de propulsão nuclear, além da infraestrutura necessária à sua operação. Trata-se de um dos mais importantes esforços nacionais de transferência de tecnologia. O Prosub se desenvolve no âmbito de acordo de cooperação celebrado entre o Brasil e a França, com cronograma de liberação de recursos estabelecido até 2024 (PODER NAVAL, 2011).

Os valores envolvidos são de alta materialidade. Somente o Prosub deverá envolver, em euros, até sua conclusão, mais de € 6,7 bilhões e estima-se que o custo individual de construção de cada submarino convencional seja de € 415 milhões. Já a construção

do submarino de propulsão nuclear é quase três vezes maior e isso sem contar o custo do reator: cerca de € 1,25 bilhão. A magnitude do Prosub levou o MD e o Comando da Marinha a convidar o TCU a acompanhar todos os passos do programa, com o propósito de dar-lhe a necessária transparência (JOBIM, 2009). Dessa supervisão, que depende fundamentalmente da cooperação entre o controle externo e o controle interno, já resultaram importantes achados, recomendações e mudanças nas ações e prioridades.

O TCU instaurou processos voltados, especificamente, para a supervisão do Prosub e do PNM. Esses processos têm o objetivo de conhecer o programa e analisar a sua dinâmica orçamentário-financeira. Em relação ao Prosub, o TCU observou que as circunstâncias em que o programa foi implementado não permitiam aos órgãos envolvidos contar com adequadas condições de prazo, acesso a informações e preparação para a negociação dos contratos, bem como para a avaliação dos riscos e oportunidades dos investimentos. Como consequência, foi expedida ao Comando da Marinha recomendação no sentido de estabelecer indicadores para mensurar a evolução dos processos de transferência de tecnologia e para avaliar a relação custo-benefício. Em especial, o TCU destacou o tema de se onerar a aquisição de equipamentos sob o argumento da capacitação da indústria nacional (TCU, 2014a)

Outra questão relevante tratada pelo TCU, com permanente apoio do CCIMar, referiu-se aos riscos contratuais decorrentes de atraso na execução. Isso porque o Prosub é regido por contrato com contrapartida nacional que prevê pesadas multas no caso de descumprimento dos prazos acordados. Assim, o tribunal alertou os órgãos executores que atrasos podem comprometer a iniciativa governamental e resultar em inaceitável prejuízo ao Erário e à sociedade brasileira (TCU, 2010), o que permitiu à Marinha adotar medidas para afastar os riscos identificados.

11. COOPERAÇÃO PARA SUPERVISÃO DE PROGRAMAS DA AERONÁUTICA

No que se refere à Aeronáutica, a cooperação entre controle externo e controle interno também resultou em importantes orientações de gestão. Essas orientações trataram de temas relativos à infraestrutura aeroportuária, à defesa aérea, ao controle e à segurança do tráfego aéreo e à coordenação interorganizacional necessária à gestão da política aeroes-

pacial. Esse foco no desempenho pode ser verificado na sucessão de acórdãos prolatados com relação ao Programa EMAer-32, referente a aeroportos de uso militar e envolvendo tributos que diretamente afetam ao cidadão:

- a. o Acórdão 036/2003-TCU-Plenário voltou-se de maneira clara para os usuários do transporte aéreo. Cuidou da relação entre o Ataero e os preços das passagens aéreas e definiu a necessidade de elaboração de indicadores claros, capazes de mensurar e demonstrar resultados (TCU, 2003).
- b. o Acórdão 1255/2004-TCU-Plenário determinou ao Comando da Aeronáutica que discriminasse os referidos indicadores **de forma regionalizada, quando possível, em adendo aos números consolidados nacionalmente**, com o objetivo de conferir maior transparência ao programa (TCU, 2004).
- c. o Acórdão 162/2009-TCU-Plenário expediu recomendação ao MD para que atuasse em conjunto com o Comando da Aeronáutica **para explicitar junto ao Legislativo Federal a demonstração dos benefícios alcançados** com o Ataero (TCU, 2009b).

Outros programas e atividades do Comando da Aeronáutica foram objeto de fiscalização pelo TCU, como o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (Sisceab); o programa F-X, para aquisição de aeronaves supersônicas de interceptação e o programa H-XBR, de produção de helicópteros de emprego militar. Em todos os casos, a cooperação entre controle externo e controle interno resultou em importantes recomendações voltadas para o melhor desempenho organizacional e para o incremento da eficiência na gestão. No caso do programa H-XBR, o tribunal recomendou à Aeronáutica que atuasse mais efetivamente nos projetos de cooperação industrial, de forma a garantir que a indústria brasileira possa deter os direitos de propriedade intelectual das tecnologias absorvidas (TCU, 2014a).

12. CONCLUSÃO

O TCU e os controles internos do MD e militares têm colaborado, intensamente, com vistas ao

aperfeiçoamento da Defesa brasileira. O exercício dos controles externo e interno da Defesa exige que o trabalho dos órgãos responsáveis se desenvolva em um ambiente de independência e confiabilidade. Essas exigências, no que se refere à Defesa assumem caráter altamente crítico, haja vista a especificidade do setor. A independência deve resultar em posições imparciais, capazes de contribuir positivamente para com o aperfeiçoamento da Defesa. A confiabilidade deve fazer do controle uma base de apoio efetiva para as ações da administração, decompondo-se em três elementos: capacidade técnica do órgão controlador, acesso a dados reais e imagem pública do órgão controlador.

O controle interno da Defesa, no Brasil, é particularmente complexo. Essa complexidade decorre da adoção de uma estrutura multiorganizacional de alta capilaridade, a exigir elevados padrões de coordenação interagência. A Ciset do MD e os centros de controle interno dos comandos militares estabelecem relações de natureza matricial, um meio-termo entre subordinação e independência. Essa estrutura matricial aumenta a complexidade sistêmica, mas, ao mesmo tempo, permite ganhos em eficiência no relacionamento interorganizacional. Quanto à capilaridade, diferentes agentes de controle se interrelacionam para chegar às unidades gestoras mais distantes do centro administrativo. O TCU reconhece a necessidade diferenciada de coordenação organizacional na Defesa, quando comparada a outras áreas de atuação governamental.

Também contribuem para a complexidade do controle da Defesa a materialidade e especificidade das despesas realizadas. Detentor do quinto maior orçamento entre os órgãos da União e responsável por 3,7% do gasto federal, o MD realiza despesas elevadas, as quais demandam rígidos padrões de legalidade e de eficiência. Ainda que não esteja o país na iminência de uma guerra externa, negligenciar a Defesa seria menosprezar política pública essencial ao desenvolvimento das demais atividades nacionais. O caráter de função de Estado da Defesa não permite que se trate o assunto sem a devida atenção. No que se refere à especificidade, é importante lembrar que as despesas do setor Defesa são de natureza bastante diferenciada em razão de sua alta especialidade, sua baixa visibilidade e sua permanente necessidade de justificação.

Finalmente, é fundamental que os controles externo e interno cooperem com vistas à melhoria

do desempenho setorial, aliando os temas da *performance* e da *compliance* na fiscalização do Setor Defesa. Essa aliança de organizações, de metodologias e, mais que tudo, de mentalidades institucionais poderá contribuir para a criação de um sistema de Defesa ágil e eficiente. A própria legitimidade institucional do Setor Defesa depende de sua capacidade de entregar à sociedade o bem público de sua responsabilidade da maneira mais eficiente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/a-constituicao-federal>>. Acesso em 28.06.2014.

_____. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa, 2008. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em 24.06.2014

_____. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em 28.06.2014.

_____. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/#/0>>. Acesso em 28.06.2014.

_____. *Política Nacional de Defesa*. Aprovada pelo Decreto 5484, de 30.06.2005. Atualizada em 2012. Brasília: Ministério da Defesa, 2005. Disponível em: <http://eblog.eb.mil.br/wpcontent/uploads/2013/09/politica_nacional_defesa.pdf>. Acesso em 28.06.2014.

EUA. General Accountability Office. *Normas de Auditoria Governamental*. Tradução da Controladoria Geral da República do Peru. Washington, DC: GAO, 1994.

HOCK, D. *Birth of the chaotic age*. ISBN 1-576-75074-4. San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers, Inc., 1999.

JOBIM, N. Programa Submarino Nuclear. Apresentação do Ministro da Defesa Nelson Jobim. Brasília: Ministério da Defesa, 2009. Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/Apresentacao_do_Ministro_Nelson_Jobim.pdf>. Acesso em 28.06.2014.

MAUTZ, R.K. *Princípios de Auditoria*. Tradução e adaptação técnica de Hilário Franco. 4a edição. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

PETREI, H. *Presupuesto y Control: pautas de reforma para America Latina*. Washington, DC, EUA: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 1997.

PODER NAVAL. Submarinos na Mira do TCU. [S.l.], 2011. Disponível em: <<http://www.naval.com.br/blog/2011/02/20/submarinos-na-mira-do-tcu/>>. Acesso em 28.06.2014.

SANTOS, M.I.C. Auditoria interna como instrumento formador da eficiência e eficácia dos resultados organizacionais. In: II CONGRESSO DE PESQUISA E INOVAÇÃO DA REDE NORTE NORDESTE DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA. João Pessoa, 2007. Disponível em: <http://www.redenet.edu.br/publicacoes/arquivos/20080922_105130_GEST-011.pdf>. Acesso em 21.07.2009.

SUCHMAN, M.C. *Managing Legitimacy: strategic and institutional approaches*. *Academy Management Review*, v.20, n.3, 560-571, jul, 1995.

TCU. Acórdão nº 036/2003-TCU-Plenário. Relatório de Auditoria Operacional. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Programa EMAER-32. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2003.

_____. Acórdão nº 1074/2009-TCU-Plenário. Relatório de Levantamento. Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Senado Federal; Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério Público da União; Superior Tribunal Militar; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios; Tribunal Superior Eleitoral; Tribunal Superior do Trabalho. Ministro-Relator Weder de Oliveira. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2009a.

_____. Acórdão nº 1255/2004-TCU-Plenário. Monitoramento. Ministério da Defesa. Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão. Comando da Aeronáutica. Programa EMAER-32. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2004.

_____. Acórdão nº 162/2009-TCU-Plenário. Relatório de Monitoramento. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Programa EMAER-32. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2009b.

_____. Acórdão nº 2176/2010-TCU-Plenário. Levantamento de Auditoria. Comando da Marinha do Brasil. Programa de Desenvolvimento Submarinos. Ministro-Relator André Luís de Carvalho. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2010.

_____. Auditoria operacional na transferência de tecnologia do programa de desenvolvimento de submarinos (Prosub) e do Projeto H-XBR. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014a. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/trabalhos_em_destaque/DEFESA_NACIONAL_ANOP%20Prosub%20e%20Projeto%20H-XBR_Web.pdf>. Acesso em 28.06.2014.

_____. Referencial estratégico. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2011. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/referencial_estrategico/Referencial_Estrat%C3%A9gico.pdf>. Acesso em 28.06.2014.

_____. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República: Exercício 2013*. Ministro-Relator Raimundo Carreiro. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014b.

NOTA

- 1 O General Accountability Office, ao tratar das responsabilidades de suas equipes, destaca a exigência de que toda fiscalização seja realizada por pessoal que em seu conjunto possua a capacidade necessária para tanto (EUA, 1994).