

A necessidade de mudança do paradigma de prestação de contas

Adylson Motta

O mundo vive momentos de grandes transformações e numa velocidade tal que as adaptações às novidades e demandas oriundas da sociedade impõem aos Órgãos Públicos um constante aperfeiçoamento e reposicionamento de suas diretrizes estratégicas. Nunca o referencial estratégico das organizações, sejam elas públicas ou privadas, foi tão importante.

Impossível não reconhecer a rapidez frenética dos acontecimentos na atualidade, principalmente tendo em vista a plenitude da era do conhecimento. As organizações privadas que não estiverem atentas às mudanças e novidades que surgem a cada dia estarão, inexoravelmente, fora do mercado e fadadas ao insucesso. De forma análoga, os entes públicos deverão estar atentos às novidades, ao ambiente econômico e social que os circundam, às novas tecnologias e à necessidade de desenvolver uma cultura organizacional que possa privilegiar a inovação em detrimento de modelos que tornam os seres humanos autômatos, sem maiores perspectivas de desenvolvimento, procurando sempre novos desafios para se motivarem e, assim, melhorarem a qualidade dos serviços prestados e elevarem o bem-estar da população.

Com o irreversível e cada vez mais intenso processo de globalização, e considerando que se vive, vale lembrar, a era do conhecimento, a sociedade deve, não apenas fazer-se representar, mas também trabalhar em conjunto na implementação das decisões que envolvam o interesse público.

Adylson Motta é Presidente do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem procurado acompanhar esse ritmo de forma a atender diretamente as solicitações oriundas da coletividade, seja por meio do inalienável direito constitucional de denunciar, garantido a todos os cidadãos em nossa Lei Maior, seja por intermédio dos membros do Congresso Nacional ou por suas comissões parlamentares, como também por meio de representações das autoridades constituídas.

Assim, o TCU, ao se adaptar a tais mudanças e demandas, procura modernizar-se com a prática de novas metodologias de trabalho, que visam, essencialmente, a cumprir um dos pressupostos basilares de sua missão, como instituição maior no âmbito do controle externo, qual seja: “assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade”.

Nesse contexto, visto que a função de controle voltada às ações do Estado precisa ter seus limites ampliados, já que, além do controle público estatal, deve-se buscar incessantemente, como é praxe nas nações mais avançadas, o exercício do controle público não-estatal, ou seja, do controle social, a Corte Federal de Contas do Brasil está engajada em um processo firme de inovação de suas ações, estas previstas na Carta Magna e na legislação que regula o controle externo no país.

Esse processo teve uma forte marca em 1995, na administração do nobre Ministro Marcos Vilela à frente da Corte de Contas Federal, por meio de ações que visavam à implantação de novas metodologias de fiscalização por parte do corpo técnico do TCU, notadamente com a definitiva implantação das Auditorias de Natureza Operacionais (ANOP), tendo nas Avaliações de Programas Governamentais um instrumento de grande valia para o controle externo, já que foi adotada a prática da fiscalização *ex ante* ou mesmo concomitante à ação dos gestores públicos.

Da mesma forma, auditorias em obras públicas tornaram-se extremamente necessárias e úteis ao Congresso Nacional e à sociedade, uma vez que, por meio de fiscalizações prévias e concomitantes de grandes obras públicas, evita-se perdas de recursos vultosos, paralisações indesejadas de projetos essenciais ou, inclusive, desvios de valores que são, sem dúvida, fundamentais para a melhoria dos serviços públicos prestados, pelo Estado, aos brasileiros.

Para tanto, novas medidas de modernização do controle e de aumento na tempestividade das ações da Corte de Contas, bem assim maior eficiência, eficácia e efetividade na fiscalização da coisa pública, estão a apontar para a necessidade de mudanças radicais no processo de análise das prestações e tomadas de contas oriundas dos órgãos e entidades estatais, dando-se continuidade ao constante processo de atender melhor e preventivamente a sociedade brasileira no seu mister.



É fato bastante conhecido por todos os que lidam com o controle dos recursos públicos que há baixa recuperação de valores desviados ou desperdiçados por parte de gestores ou, ainda, quando da aplicação de pena pecuniária a estes agentes, tendo em vista, por exemplo, a realização de licitações viciadas, a prática de fraudes por entidades privadas ou outras ações que comprometam a boa e regular aplicação dos recursos públicos nas três esferas da administração, independentemente da forma como se pratica o ato lesivo ao Erário.

Desnecessário dizer que um dos motivos concorrentes para essa baixa efetividade na busca dos valores desviados, fato constantemente questionado ao Tribunal de Contas da União, é o processo judicial de cobrança executiva, reconhecidamente lento, por meio do qual procura-se ressarcir o Erário, muito embora esteja a Advocacia-Geral da União empenhada, cada vez mais na atuação firme, em recuperações de tais valores.

Não obstante haver a aplicação de multas e/ou a condenação à devolução de valores aos cofres públicos, após o trânsito em julgado no Tribunal de Contas da União, os processos de execução desses débitos têm trâmite complexo e, não raro, lento na Justiça.

Torna-se, pois, prioridade a necessidade de o TCU dar uma resposta mais célere às demandas oriundas da comunidade, seu cliente maior, principalmente às crescentes demandas do Congresso Nacional, representante primeiro das sociedades democráticas.

Ademais, como já constatado nos últimos anos, não há recuperação efetiva dos valores desviados, apesar de o TCU realizar seu trabalho com eficácia no campo do controle externo, perseguindo sua missão institucional de “assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade”, fato que sugere a prática de ações *a priori*, as quais têm demonstrado ser mais satisfatórias em detrimento de fiscalizações *a posteriori*.

Mudar o foco de ação da Corte Federal de Contas deve ser o grande objetivo a ser perseguido em curtíssimo prazo, com afinco e na velocidade que o mundo globalizado requer. Talvez seja esse o grande desafio para os próximos anos, já que envolve profunda mudança na cultura organizacional do órgão de controle externo federal brasileiro, visando a um desenvolvimento estratégico que posicione a organização TCU em ponto de maior destaque perante suas congêneres estrangeiras.

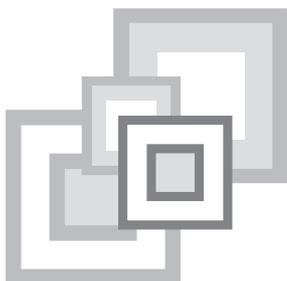
Inovar é fundamental em qualquer área do conhecimento. Não deve ser diferente para o controle externo, apesar de se ter consciência da dificuldade de serem implantadas novas formas de trabalho, principalmente no serviço público, onde se verifica forte tendência à acomodação, fator que é, aliás, uma característica humana marcante. Todavia, é importante lembrar o que nos ensina Thomas A. Stewart, em sua obra *Capital Intelectual*:

Até o Papa João Paulo II reconheceu a crescente importância do 'know-how, da tecnologia e da habilidade' em sua encíclica Centesimus Annus, de 1991, ao escrever: "Se antes a terra, e depois o capital, eram fatores decisivos da produção... hoje o fator decisivo é, cada vez mais, o homem em si, ou seja, o seu conhecimento."

A ação preventiva e/ou concomitante do TCU tem-se mostrado bastante eficaz e efetiva, mormente se comparada àquela realizada *a posteriori*, porquanto diversos atos danosos ao Erário são de difícil recuperação em termos financeiros, como já mencionado, além de prejudiciais à sociedade, uma vez que esta sofre com a falta dos recursos perdidos ou dos serviços públicos não oferecidos aos cidadãos em função de tais ocorrências.

As análises das tomadas e prestações de contas, conforme disposto nos artigos 71, inciso II da Constituição Federal, 7º da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92) e 1º, inciso I do Regimento Interno da Corte de Contas, em todos os demais artigos e atos normativos que regulam o tema, a exemplo da IN-TCU nº 47/2004, estão a merecer urgente mudança no que concerne à forma, apresentação e celeridade no seu julgamento, uma vez que têm sido análises reativas e, se consumados eventuais desvios, danos ou fraudes contra o Poder Público, da maneira como efetuadas atualmente mostram-se ineficazes.

As análises de contas, como hoje realizadas, estão a demonstrar inadequação ou mesmo falta de compasso no que concerne à efetividade da fiscalização da coisa pública pelos órgãos de controle externo. Encontram-se na contra-mão das demandas modernas de uma sociedade dinâmica, globalizada, que usa grandezas de medidas não mais expressas em *quilos* ou *mega* unidades, mas em *giga* ou *tera* para medir capacidade de armazenamento de dados, ou *nano* para medir velocidade de processamento de informações.



Tal como hoje acontece com a prestação de contas de qualquer cidadão comum para com a Secretaria da Receita Federal, a idéia de fundo, para o caso das contas dos entes públicos jurisdicionados ao TCU é a de receber essas contas eletronicamente, devidamente avaliadas pelo respectivo Controle Interno e certificadas pelo dirigente máximo do órgão, bem assim com o pronunciamento do Ministro de Estado competente, conforme previsto no art. 9º, incisos III e IV, da Lei nº 8.443/92.

A transmissão eletrônica das contas já vem sendo feita por meio de testes-pilotos realizados pela Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Segecex), sob a coordenação da Secretaria Adjunta de Contas (Adcon), por intermédio do Sistema Siscontas.

Com a implantação do Sistema Síntese, cuja operação permitirá o acesso a informações de uma gigantesca base de dados pública, gerenciado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), vale dizer, uma das maiores bases públicas de dados do mundo, com a implantação de *Datawarehouse* no TCU, sob a gerência conjunta da Secretaria de Tecnologia da Informação (Setec), Segecex, Adcon e Secretaria Adjunta de Fiscalização (Adfis), a análise eletrônica de informações, a extração de dados e a auditoria eletrônica tornar-se-ão tarefas acessíveis e quotidianas aos Analistas de Controle Externo do TCU, fatos que contribuirão para aumentar a eficiência e eficácia na detecção de falhas, fraudes ou desvios de recursos públicos.

De posse dessas informações eletrônicas, há que se criar um mecanismo de aprovação tempestiva, talvez imediata, das contas dos gestores que estiverem rigorosamente em dia com suas obrigações no que tange à apresentação de suas contas relativamente aos recursos federais.

Uma vez aprovadas imediatamente as contas, ou, ainda, aprovada previamente a gestão dos responsáveis perante o TCU, haverá mais tempo disponível aos Analistas do TCU para se dedicarem às ações de fiscalização preventivas e/ou concomitantes, de forma a combater a fraude, corrupção, desvios ou quaisquer outros tipos de ilegalidades ou irregularidades passíveis de serem perpetradas contra o Erário e, de conseqüente, contra a sociedade. Ações de inteligência organizacional serão cruciais no auxílio ao combate a essas mazelas que estão a atrasar o desenvolvimento do Brasil há séculos.

Pode-se, também, aproveitar um procedimento já bem conhecido pelo corpo técnico do TCU, qual seja, o diferimento de contas, para certificar a Gestão dos Responsáveis, garantindo-se, assim, a tempestividade da apresentação da Prestação de Contas, diferindo-as por um período de cinco anos, ao final do qual ter-se-ão aprovadas automaticamente estas contas, caso não sejam verificadas irregularidades em auditorias, inspeções ou outras fiscalizações relacionadas à Entidade.

De outra parte, se, durante qualquer auditoria, inspeção, acompanhamento ou outro tipo de fiscalização, houver a constatação de irregularidade que possa macular a gestão dos responsáveis por essas contas previamente aprovadas, ou cuja gestão tenha sido certificada pelo TCU, reabrir-se-á o processo de contas, caso julgadas, ou iniciar-se-á a análise mais detalhada da Tomada ou Prestação de Contas eventualmente diferida, num prazo que poderia ser fixado em função do que dispõe o novo Código Civil Brasileiro, em conformidade com tese que tenho defendido nos julgados do TCU, preservando-se, ainda, a segurança jurídica dos responsáveis. Ou seja, havendo irregularidades que venham à tona, o TCU poderá reabrir as contas para uma análise profunda e por períodos que poderiam envolver a última gestão ou várias gestões passadas.

De forma semelhante, há que se criar mecanismo para apreciação automática dos atos de admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, como forma de melhorar a eficácia e efetividade dos trabalhos de controle externo.

Apenas para exemplificar, os números produzidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplan), deste Tribunal de Contas, demonstram, com clareza, que o estoque de processos ao final de cada ano, desde 2001, é fortemente desfavorável no que concerne às ações preventivas do TCU.

ESTOQUE DE PROCESSOS AO FINAL DO PERÍODO

TIPOS	(%) EM 2005	2005	2004	2003	2002	2001
CONTAS	15,8	3.386	3.032	3.364	3.574	2.931
TCE	24,3	5.193	4.358	3.987	3.588	4.032
FISCALIZAÇÕES	5,9	1.260	963	856	775	782
PESSOAL	41,1	8.797	7.672	7.287	20.503	24.413
OUTROS	12,9	2.768	2.384	2.139	2.421	2.513
TOTAL	100	21.404	18.409	17.633	30.861	34.671

Situação em 09/08/2005 - fonte Seplan - TCU

Ou seja, as ações de análises de contas, de tomadas de contas especiais e de processos de aposentadorias e pensões representam, em 2005, 81,2% de todo o estoque de processos do Tribunal, isto é, são ações de fiscalização *ex post* e, portanto, como já mencionado, de baixa eficácia e efetividade para o Erário.

"...se, durante qualquer auditoria, inspeção, acompanhamento ou outro tipo de fiscalização, houver a constatação de irregularidade que possa macular a gestão dos responsáveis por essas contas previamente aprovadas, ou cuja gestão tenha sido certificada pelo TCU, reabrir-se-á o processo de contas,..."

Estou convicto de que, com tais procedimentos, ganha a sociedade por ter uma ação mais rápida e eficaz dos órgãos de controle, ganham os gestores e, também, o Tribunal de Contas da União, que trabalhará mais na prospecção de áreas de risco, elevada materialidade, denúncias efetuadas pela mídia ou pelos cidadãos, estas por meio da Ouvidoria do TCU, e/ou em função de histórico comprometedor do ente estatal e, portanto, mais suscetíveis de proporcionar perdas ao Erário.

Não significa que o modelo ora proposto não possa prever, e reputo oportuno que o faça, a regular seleção de entidades pelos critérios descritos no parágrafo anterior, para que componham um elenco de entes que deverão ser fiscalizados por equipes do TCU, devidamente aprovado pelo plenário da Corte, quando da apreciação do Plano de Auditoria, que poderia assumir o caráter de Plano de Controle Externo, de periodicidade anual.

Nesse contexto, haverá mais tempo para que ocorra troca de informações entre o governo e a sociedade, como um processo contínuo, uma via de mão dupla, onde se deve ter como intuito primeiro a defesa do Erário e cobrança dos gestores de recursos públicos no sentido de que haja aplicação adequada dos recursos que pertencem à comunidade.

A Administração Pública estaria, enfim, praticando o que se conhece como *accountability*, termo próprio do sistema anglo-saxão, que contribui fortemente para as discussões do controle social e, embora sem possuir uma tradução exata para a língua portuguesa, pode ser interpretado como “o processo pelo qual os indivíduos responsáveis pelas entidades do setor público são chamados a prestar contas de todos os aspectos de seu desempenho como administradores públicos”, como está definido no portal do TCU na internet.

Com tais providências, e feitas as adaptações normativas pertinentes, acredito que o corpo técnico do Tribunal de Contas da União estará a realizar um trabalho mais preventivo, ou seja, mais eficiente, eficaz e efetivo para a sociedade brasileira.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002. 72 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Regimento Interno do Tribunal de Contas*. Brasília: TCU, 2003. 201 p.

STEWART, Thomas A. *Capital Intelectual: a nova vantagem competitiva das empresas*. Trad. de Ana Beatriz e Priscilla Martins Celeste. 10 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998. 237 p.

TERRA, José Claudio Cyrineu. *Gestão do Conhecimento: o grande desafio empresarial, uma abordagem baseada no aprendizado e na criatividade*. 2. ed., revisada e ampliada. São Paulo: Negócio Ed., 2001, 313 p.

