
O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL¹

Ministro-Presidente Humberto Guimarães Souto

Antes de expor o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas da União na defesa do patrimônio público e social, gostaria de fazer algumas considerações conceituais e históricas a respeito do controle da Administração Pública, a fim de que a atuação da Corte de Contas possa ser compreendida adequadamente.

Em primeiro lugar, é preciso definir o significado do termo “controle”, palavra originada da expressão do latim fiscal medieval “contra rotulum”, que gerou o termo francês “contre-rôle” e que indicava, originalmente, o exemplar dos catálogos de contribuintes, dos censos ou dos foros anuais utilizado como base para verificar a exatidão da atuação dos funcionários do Estado.

Para Hely Lopes Meirelles, no tocante à Administração Pública, controle é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.

Diversos são os critérios de classificação do controle. Três deles, sugeridos por Eduardo Gualazzi em dissertação sobre tribunais de contas, me parecem mais importantes: quanto à natureza do agente controlador, quanto à localização do agente controlador e quanto ao momento de exercício.

Assim, ele pode ser administrativo, judicial ou parlamentar, de acordo com a natureza de seu sujeito ativo.

Quando o agente controlador está inserido na estrutura administrativa do órgão ou Poder fiscalizado, o controle é interno. E é externo quando está fora dessa estrutura.

Prévio é controle exercido antes da prática do ato administrativo ou início da atividade. Concomitante, o exercido simultaneamente com o desenrolar do ato ou atividade. Posterior, o realizado depois de esgotada a ação administrativa.

Vejamos as peculiaridades do controle parlamentar.

Ele é exercido pelo Poder Legislativo sobre atos dos demais Poderes. É um controle externo, dividido em dois grandes ramos. Um é o político, exercido pelo Congresso Nacional, com exclusividade, e que visa a garantir interesses superiores do Estado e da comunidade. Outro é o técnico, exercido com apoio de um órgão especializado.

Os parlamentos modernos originaram-se da necessidade de fiscalizar as finanças estatais, o que motivou os barões ingleses a imporem a João Sem Terra a

¹ Palestra proferida no seminário “A Defesa do Patrimônio Público e Social e a Lei de Improbidade Administrativa”, promovido pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, em 13/12/2002.

Magna Carta, documento onde se encontravam as primeiras normas disciplinares da atuação financeira do poder público.

Embora em todos os antigos impérios, em particular na Grécia e em Roma, existissem funcionários públicos incumbidos de acompanhar os atos dos responsáveis pela gestão financeira, os sistemas estruturados de controle somente começaram a surgir com o início da organização dos Estados modernos.

A razão de tal fenômeno foi o surgimento de instituições encarregadas de receber tributos e de efetuar despesas com a organização de serviços públicos e com o atendimento ao cidadão, que demandavam fiscalização de suas atividades.

Assim, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão já estipulava, em seu art. 15, que “A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”.

Nada mais legítimo, pois, que os parlamentos, titulares da representação popular, passassem a ter como principal foco de sua atuação a fiscalização dos gastos estatais.

Contudo, a crescente complexidade dos sistemas de administração pública trouxe consigo a necessidade de conhecimento técnico especializado para fiscalizar as finanças do Estado.

Foram criados, pois, por todo o mundo, órgãos especializados, incumbidos de prestar ao Parlamento o apoio técnico por eles demandado. Nesse processo, merecem destaque a implantação da Alta Câmara Prussiana de Contas, feita por Frederico Guilherme I em 1714, a criação da Corte de Contas francesa, feita por Napoleão em 1807, a instituição do Tribunal do Tesouro Público português em 1832 e a implantação da Corte de Contas italiana em 1864.

Em linhas gerais, existem no mundo dois modelos de estruturação desse órgão especializado.

O primeiro, típico dos países anglo-saxões, é o de Auditoria Geral ou Controladoria. É um órgão subordinado ao Parlamento, sem poder sancionador, com foco de atuação na avaliação de desempenho, sem poder decisório e que submete seus trabalhos à deliberação das Casas Legislativas.

O segundo modelo é o de Tribunal de Contas, utilizado em praticamente toda a Europa ocidental. Foi adotado também pela Comunidade Econômica Européia para controlar suas finanças.

Nesse caso, o órgão de controle é autônomo, vinculado ao Poder Legislativo, e realiza tanto avaliação de legalidade quanto de desempenho. Ele pode decidir sobre o resultado de seus trabalhos de fiscalização, julgar atos praticados pelos responsáveis sujeitos a sua jurisdição e aplicar sanções.

No Brasil, esse papel cabe ao Tribunal de Contas da União, incumbido da fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial.

O TCU fiscaliza a totalidade das atividades administrativas desenvolvidas pelo poder público. Ele verifica a contabilidade de receitas e despesas, a execução orçamentária, os resultados operacionais e as variações patrimoniais do Estado, sob

os aspectos de legalidade, compatibilidade com o interesse público, eficiência e economicidade.

Fruto de longo processo de discussão, iniciado nos primórdios do Império, quando Manuel Alves Branco apresentou ao Senado, em 1831, o projeto de criação de uma Corte para julgar os responsáveis pelas despesas públicas, o Tribunal surgiu em 1890, sob inspiração de Ruy Barbosa e Innocêncio Serzedello Corrêa, que basearam sua proposta de estruturação do órgão no projeto de Alves Branco. Foi instalado no ano seguinte, e alçado a nível constitucional na Carta de 1891.

Com algumas poucas alterações em seu modo de funcionamento, o TCU, até 1967, efetuava apenas controle prévio e posterior das despesas públicas, exclusivamente sob o aspecto da legalidade. Valia-se, para tanto, dos instrumentos do registro prévio de despesas e da prestação de contas.

A Constituição de 1967 extinguiu o registro prévio. Entretanto, conferiu ao Tribunal a faculdade de realizar inspeções e auditorias, que garantiam exercício das fiscalizações prévia, concomitante e posterior.

A Carta de 1988 ampliou as atribuições do TCU, que passou a ter competência para avaliar não só legalidade de despesas, mas igualmente aspectos operacionais e patrimoniais, sob as óticas também da legitimidade e da economicidade.

Hoje, atribuições, estrutura e procedimentos do Tribunal são disciplinados pela atual Lei Orgânica, a Lei nº 8.443/92, enquanto o art. 71 da Constituição Federal arrola suas competências, entre as quais se destacam o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, o julgamento das contas de administradores públicos e de responsáveis por prejuízos ao Erário, a apreciação da legalidade de admissões de pessoal e de concessões de pensões, reformas e aposentadorias e a realização de inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos três Poderes da União.

O Tribunal compõe-se de 9 (nove) Ministros, 6 (seis) indicados pelo Congresso Nacional, 1 (um) de livre escolha do Presidente da República, 1 (um) oriundo do Ministério Público junto ao TCU e 1 (um) escolhido entre Auditores do TCU. Os Ministros estão equiparados aos magistrados do poder Judiciário, pois possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Também integram a Corte 3 (três) Auditores, nomeados entre candidatos aprovados em concurso público de provas e títulos específico para o cargo. Eles possuem as mesmas garantias e impedimentos dos magistrados dos Tribunais Regionais Federais, e sua função é substituir os titulares em seus afastamentos e impedimentos e em casos de vacância. Na prática, funcionam como Ministros de fato, pois participam da distribuição regular de processos, comandam a instrução dos feitos a eles confiados e participam de todas as discussões nos Colegiados deliberativos, exatamente como os titulares.

Atua junto ao TCU um Ministério Público especializado, autônomo - conforme já definiu o Supremo Tribunal Federal - composto de 7 (sete) membros, nomeados pelo Presidente da República após aprovação em concurso público específico de

provas e títulos, com as mesmas prerrogativas dos integrantes do Ministério Público da União. Além de atuar com fiscal da lei, o Ministério Público junto ao TCU defende os interesses do Erário, manifesta-se sobre a maioria dos processos a serem apreciados pelo Tribunal e interpõe os recursos previstos em lei.

Administrativamente, conta o Tribunal com quadro próprio de pessoal, composto de 2.120 (dois mil, cento e vinte) servidores, todos recrutados mediante concurso público, dos quais 1.085 (mil e oitenta e cinco) são Analistas de Controle Externo e 163 (cento e sessenta e três) são Técnicos de Controle Externo.

As decisões da Corte são tomadas pelo Plenário, instância deliberativa máxima, ou por uma das 2 (duas) Câmaras em que se dividem os Ministros. Além disso, é possível a Ministro ou a Auditor tomar algumas decisões monocráticas, como determinar citação ou audiência de responsáveis e realização de diligências ou inspeções.

O Tribunal de Contas foi concebido por Ruy Barbosa como “corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional”, atuando como mediador independente entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa.

À luz da Constituição de 1988, a doutrina – com destaque para Cretella Júnior, Hely Lopes Meirelles, Seabra Fagundes e Themístocles Cavalcanti - e a jurisprudência dos tribunais superiores, inclusive do próprio Supremo Tribunal Federal, têm reconhecido o TCU como uma Corte administrativa, autônoma, vinculada ao Poder Legislativo, com competência para julgar contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos e dotada de jurisdição própria, peculiar e específica.

Embora haja uma corrente que, inspirada na competência judicante delineada no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, que diz que o TCU julga contas, e na Lei nº 10.028/2000, que, ao dispor sobre crimes contra a gestão fiscal responsável, dá ao Tribunal a atribuição de processar e julgar os responsáveis, a maior parte dos doutrinadores – novamente com destaque para os autores que mencionei há pouco - defende que as deliberações das Cortes de Contas consistem em juízos acerca da exatidão de contas e de atos submetidos a seu exame. Elas fazem coisa julgada administrativa, o que impede sua revisão e as torna de cumprimento obrigatório nessa esfera, e não podem ser questionadas senão por mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal, que detém competência originária para tanto, nos termos do art. 102, inciso I, alínea “d”, da Constituição Federal.

Além disso, a jurisprudência do STF e a doutrina, ao reconhecerem o TCU como juiz natural das matérias inseridas em sua competência, têm entendido que as deliberações da Corte de Contas são questões prejudiciais à cognição do Judiciário, que somente pode apreciar erros de procedimento, sem possibilidade de manifestação sobre eventual “error in iudicando”.

O TCU, no exercício de sua competência, pode apreciar a constitucionalidade de atos normativos de matérias inseridas em suas atribuições. Tal possibilidade,

reconhecida pela Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, não diz respeito à declaração de inconstitucionalidade dos atos, privativa do STF nos termos da Constituição Federal, mas apenas à negativa de aplicação dos dispositivos impugnados.

Por fim, as decisões que imputam débito ou aplicam multa têm força de título executivo e tornam a dívida líquida e certa. Cumpre à Advocacia Geral da União ou aos procuradores das entidades da administração indireta promover sua cobrança judicial.

A partir de uma classificação básica sugerida por Maria Sílvia Zanella di Pietro, as funções básicas do Tribunal de Contas da União podem ser classificadas em 8 (oito) categorias: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria.

Vejamos o que caracteriza cada uma delas e quais são as principais atividades desenvolvidas dentro de cada uma.

A função fiscalizadora consiste em realizar auditorias e inspeções em unidades de todos os órgãos e entidades da Administração direta e indireta dos três Poderes da União. As atividades de maior destaque dentro dessa função são o exame das licitações e contratos, o acompanhamento da regulação de serviços públicos concedidos, o exame da legalidade de atos de admissão de pessoal e de aposentadoria, reforma e pensão, a fiscalização da aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a Estados e Municípios, principalmente mediante convênios, e a fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, em particular no tocante a despesas com pessoal, endividamento público e evolução das receitas.

A função consultiva consiste, basicamente, em emitir pareceres prévios sobre as contas do Presidente da República, dos Chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Congresso Nacional, e na resposta a consultas feitas por determinadas autoridades sobre dúvidas referentes a assuntos de competência do Tribunal.

A função informativa configura-se em três atividades principais: o envio ao Congresso Nacional de informações sobre fiscalizações realizadas, a expedição dos alertas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e a manutenção de página na Internet com dados sobre contas públicas das esferas de governo federal, estadual e municipal.

A função judicante, que considero a mais importante de todas, por diferenciar o Tribunal de Contas das Controladorias e por viabilizar a imposição de sanções aos autores de irregularidades, consiste em julgar contas de administradores públicos e de responsáveis por prejuízos ao Erário e em processar e julgar infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A função sancionadora, crucial para inibição da ocorrência de irregularidades e para ressarcimento de prejuízos causados ao Erário, configura-se nas seguintes penalidades: condenação a recolhimento de débito; aplicação de multa proporcional a débito imputado; aplicação de multa por ato irregular de gestão, por descumprimento de determinação do Tribunal ou por obstrução a auditoria ou inspeção; aplicação de

multa por infração à Lei de Responsabilidade Fiscal; afastamento do cargo de dirigente responsável por obstrução a auditoria; decretação de indisponibilidade de bens; declaração de inabilitação para exercício de funções de confiança por 5 (cinco) a 8 (oito) anos; declaração de inidoneidade para participar de licitação por até 5 (cinco) anos e determinação à Advocacia Geral da União de providências para arresto de bens de responsável julgado em débito.

A imposição das sanções mencionadas não exclui aplicação de outras pelas instâncias competentes, como a cível, a eleitoral ou a penal. Assim, por exemplo, a legislação eleitoral prevê inelegibilidade por 5 (cinco) anos de responsáveis por contas julgadas irregulares.

A função corretiva caracteriza-se por dois procedimentos: fixar prazo para adoção de providências para cumprimento da lei e sustar ato impugnado, quando não forem adotadas providências determinadas.

Se, contudo, a impugnação for de um contrato, a matéria deve ser remetida à deliberação do Congresso Nacional, e somente na ausência de manifestação do Parlamento pelo prazo de 90 (noventa) dias o Tribunal pode decidir a respeito.

A função normativa decorre do poder regulamentar conferido pela Lei Orgânica, que faculta expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório, sobre matéria de competência do Tribunal e sobre organização de processos que lhe devam ser submetidos. Diz respeito, também, à fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios, que ocorre por decisão normativa.

Por fim, a função de ouvidoria consiste, fundamentalmente, no recebimento de denúncia apresentada pelo controle interno, por cidadão, partido político, associação ou sindicato, cuja apuração é feita em caráter sigiloso para proteger o denunciante e, eventualmente, a honra e a imagem de outros envolvidos.

Para desempenhar suas atribuições, o Tribunal emprega 3 (três) procedimentos básicos: tomadas e prestações de contas, tomadas de contas especiais e auditorias e inspeções.

Tomadas e prestações de contas são conjuntos de documentos contábeis e outros demonstrativos alusivos à atuação de órgãos e entidades da Administração Pública enviados periodicamente ao TCU. São analisadas sob os aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade e julgadas regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis. Durante todo o processo, é conferido amplo direito de defesa aos responsáveis, sempre ouvidos previamente ou citados.

Tomadas de contas especiais são procedimentos adotados diante de omissão no dever de prestar contas, de falta de comprovação de aplicação de recursos repassados pela União, de ocorrência de desfalques ou desvios ou de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao Erário. São instauradas pelo próprio Tribunal, quando a irregularidade é detectada em inspeção ou auditoria, ou pela autoridade administrativa competente. Destinam-se a apurar fatos, quantificar danos e identificar responsáveis, que são citados para apresentar alegações de defesa ou recolher débitos apurados.

Por fim, as auditorias e inspeções são realizadas em unidades de órgãos e entidades da Administração direta e indireta dos três Poderes da União, de forma rotineira ou em caráter específico e eventual. São levadas a cabo de acordo com sistemáticas definidas em manuais internos do Tribunal, constantemente atualizados.

Uma vez descrito o balizamento jurídico e técnico da atuação do TCU, examinemos as principais tendências do controle em todo o mundo, para identificarmos como o Tribunal se encaixa no panorama global, e as mudanças mais significativas ocorridas na forma de atuação da Administração Pública, para avaliarmos os impactos que têm sobre o funcionamento dos órgãos de controle.

Em primeiro lugar, todas as entidades fiscalizadoras realizam monitoramento sistemático do cumprimento de suas deliberações, por meio, principalmente, da realização de auditorias. Essa atividade, realizada de forma autônoma ou em conjunto com o Parlamento, aumenta a pressão para implementação das orientações do órgão de controle e possibilita avaliar a eficácia de tais orientações, particularmente no caso de auditorias de desempenho, hipótese em que as recomendações não têm caráter cogente.

Outra tendência é a importância crescente das auditorias operacionais e das avaliações de programas, que, ao contribuírem para melhoria de desempenho dos entes públicos e para aproveitamento mais racional dos recursos, permitem resgatar o papel do controle como uma das funções da Administração e atendem ao anseio social por funcionamento mais eficiente do poder público.

Essas atividades, chamadas genericamente de auditorias de desempenho, vêm tendo papel cada vez mais importante. Nas entidades de controle que realizam esse tipo de auditoria há mais tempo, como as dos Estados Unidos, Reino Unido e Canadá, ela já é a atividade de maior destaque dentro da instituição e chega a ocupar 85% da força de trabalho.

Uma terceira constatação foi a forte publicidade dos resultados das ações de fiscalização, considerada estratégica pelas órgãos de outros países para estimular o controle social e para aumentar a efetividade das deliberações.

O principal instrumento de divulgação é um relatório anual, produzido pela entidade fiscalizadora, com as principais informações sobre os trabalhos desenvolvidos no período, com ênfase no retorno por eles proporcionado, quantificado em termos de custo-benefício.

A quarta constatação foi a de que os sistemas de controle procuram, cada vez mais, atuar de forma preventiva, por meio da realização sistemática de fiscalizações. Tal peculiaridade decorre da simples constatação de que a prevenção de erros é muito mais efetiva para evitar prejuízos para o erário do que a tentativa de corrigir as irregularidades depois de sua ocorrência.

Por último, as entidades fiscalizadoras, de maneira geral, procuram divulgar as boas práticas administrativas. O objetivo é obter um efeito multiplicador, que irradie para outros órgãos e entidades. Com isso, é enfatizado o caráter didático da ação fiscalizadora, é diminuída resistência de auditados, na medida em que as boas práticas

acabam por merecer destaque semelhante ao das irregularidades, e é ampliada a colaboração do órgão de controle para aperfeiçoamento da gestão pública.

No tocante às mudanças no paradigma da ação estatal, segundo aspecto que pretendia examinar, constata-se a existência de duas vertentes.

A primeira é a da reorganização do modo de funcionamento da máquina governamental, voltado, agora, para a obtenção de resultados. A segunda é a da redução do tamanho do Estado, que implica maior presença da sociedade em atividades até então exercidas pelo aparelho estatal.

Podemos identificar algumas características na vertente da reorganização do modo de funcionamento.

Uma delas seria a mudança no paradigma de *accountability*. Essa palavra, que ainda não tem tradução para o português, diz respeito à responsabilidade dos governantes pelos seus atos, à transparência das ações do poder público e à capacidade do governo de responder aos anseios do corpo social.

Na perspectiva do controle externo, esse conceito deve ser direcionado para a determinação do aspecto a ser cobrado com mais ênfase dos administradores: legalidade, economicidade, eficiência ou eficácia.

A crise fiscal do final do século XX deslocou o foco da discussão a respeito de gestão governamental para a questão do desempenho, em detrimento da ênfase no controle de processos e tarefas e da observância de regulamentos.

Observa-se, portanto, a necessidade de o controle evoluir de uma fiscalização do rito burocrático, do cumprimento do regulamento, da observância das formalidades, para uma fiscalização voltada para cumprimento dos objetivos governamentais, concretização das metas e obtenção dos resultados pretendidos pela ação pública.

No antigo paradigma, o objetivo único era garantir a probidade dos agentes públicos; no novo, sem se descuidar da legalidade – faço questão de destacar isso – adiciona-se a preocupação com a eficiência, a eficácia e a efetividade.

Enfim, o bom administrador não pode ser mais aquele que simplesmente cumpre o manual, mas sim aquele que atinge os objetivos da ação pública com eficiência, que o art. 37 da Constituição Federal consagra como um dos princípios fundamentais da Administração.

Também é característica da reorganização do modo de funcionamento da máquina estatal a utilização generalizada da tecnologia da informação, que abrange captação, armazenamento, tratamento e disseminação da informação e que está intimamente relacionada ao processo de reforma de Estado. Foi seu uso intensivo que tornou possíveis as mudanças.

Na esteira de seu já elevado nível de informatização, o Governo Federal tem implementado importantes modificações no tratamento das informações públicas, por meio de redes de microcomputadores, na chamada Rede do Governo.

Esse cenário de crescente inserção de dados governamentais numa rede de informações tem profundas conseqüências sobre a forma como o TCU exerce suas competências. As mudanças nos possibilitam automatizar procedimentos rotineiros, utilizar modelos de avaliação de risco para alocação mais racional de recursos nas

fiscalizações, a partir do acesso e da análise de grandes bases de dados, e cruzar dados de bases diferentes.

Para deixar claro o potencial oferecido pela tecnologia da informação, posso dar exemplos de suas possibilidades de utilização:

- integração do Siafi com os sistemas de pessoal, de orçamento, de informações organizacionais e de serviços gerais;

- acesso ao sistema de custos de obras da Caixa Econômica Federal para subsídio à fiscalização de obras;

- seleção amostral de ações de controle a partir dos vários sistemas gerenciais referentes às compras e licitações feitas pelo governo federal, como o Sirep (Sistema de Registro de Preços e Contratos), o Sicam (Sistema de Catálogo de Materiais e Serviços), o Sistema de Cadastro de Fornecedores, o Sidec (Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras e Contratações) e o Compras-Net.

As modificações introduzidas no processo orçamentário fazem parte do processo de reforma do Estado e produzirão alterações na sistemática de atuação do controle externo.

O governo federal tem procurado fazer um reordenamento de sua atuação sob a forma de programas, onde são agregados projetos, atividades e demais ações. Com isso, permite-se a integração dos instrumentos orçamentários e de planejamento, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Nessa nova sistemática, os programas estão relacionados a determinadas metas e custos, que constarão dos orçamentos subseqüentes. A visão voltada para resultados pressupõe a adoção de um modelo que implica designação de técnicos para atuar como gerentes de programas e responder pelo cumprimento das respectivas metas.

Para o controle externo, essa mudança traz implicações.

O controle baseado na prestação de contas não se presta à análise de programas, pois é um instrumento voltado para a legalidade e conformidade de processos de trabalho ou dos atos administrativos. A abordagem feita pela avaliação dos programas tem a vantagem de favorecer o controle sobre os resultados em suas diferentes dimensões (eficácia, eficiência, efetividade, qualidade e custos), e permite avaliação da gestão em nível governamental.

As múltiplas atividades dos órgãos públicos trazem uma grande complexidade para a avaliação de sua gestão. Some-se a isto o fato de que diferentes órgãos podem estar envolvidos em um mesmo programa, o que constitui um obstáculo para a avaliação de resultados produzidos por determinado órgão.

As mudanças por que tem passado o sistema de controle interno também são fatores de impacto na atuação do Tribunal de Contas da União.

O modelo de organização do sistema de controle interno passou a levar em conta os produtos e as funções governamentais. Uma das mudanças mais significativas foi a implementação da atividade de avaliação de programas de governo pela Secretaria Federal de Controle Interno.

Foi identificada a necessidade de maior interação com o controle interno, para evitar duplicidade de ações e desperdício de recursos humanos e materiais. Nesse aspecto, a elaboração de um planejamento integrado, por meio de reuniões periódicas, palestras e encontros técnicos entre os dois órgãos, seria extremamente vantajosa.

Um maior intercâmbio técnico com o controle interno também se mostra necessário, através de cursos de capacitação, elaboração conjunta de manuais e disseminação dos trabalhos e achados de auditoria mais expressivos.

Além da reorganização de seu modo de funcionamento, a reforma do Estado passa ainda, pela redução de seu tamanho. Esse processo pode se dar de três formas: descentralização interna, descentralização externa e descentralização entre esferas de governo, com fortalecimento do poder local.

A primeira se caracteriza por ocorrer dentro da estrutura governamental, de cima para baixo, com delegação de competências e responsabilidades. O contrato de gestão é um instrumento utilizado para este tipo de descentralização.

A descentralização externa se realiza para fora da estrutura governamental, para a sociedade civil organizada, como empresas privadas e entidades sem fins lucrativos. Esse movimento é realizado por intermédio de parcerias, terceirização e privatização.

Finalmente, o terceiro enfoque objetiva a transferência de competências para os governos locais, a partir do pressuposto de que estes, por estarem mais perto da população, têm melhores condições para executar as políticas públicas. As atuais políticas de saúde e educação são exemplos dessa terceira modalidade.

Assim, o Estado passa de executor a regulador e indutor de atividades, com o objetivo de melhorar a qualidade do gasto público e aumentar a flexibilidade e agilidade administrativas.

Um problema relacionado à descentralização de atribuições para os estados e municípios é a ausência de sinergia entre os órgãos das diferentes esferas de controle. É fundamental, para o equacionamento dessa questão, o estreitamento da cooperação, com permanente troca de informações e planejamento conjunto de ações.

Ainda na questão da descentralização, é consenso o crescimento da importância do controle social. O TCU tem procurado dar transparência e publicidade aos trabalhos de acompanhamento e avaliação de políticas públicas. Para isso, gera e dissemina informações apropriadas ao efetivo controle da população sobre as ações do Estado.

O Tribunal tem tentado assumir uma postura pró-ativa, antecipando-se às demandas que lhe possam ser colocadas, afastando-se de uma postura meramente reativa e atuando de forma preventiva e orientadora.

Além disso, dada sua tempestividade intrinsecamente maior, temos tentado conferir maior importância à atividade de fiscalização, em particular à auditoria operacional, sem, contudo, perder de vista a auditoria de regularidade ou olvidar o julgamento de processos de tomada e de prestação de contas, instrumentos indispensáveis para exercício do poder sancionador do Tribunal.

Outra característica do novo paradigma de controle é a superação da visão pontual da atuação da administração pública, centrada na fiscalização isolada de órgãos e entidades. No novo modelo, a esse foco devem ser acrescentados dois outros: nas funções de governo e nos atos assemelhados de gestão. Assim, será possível avaliar não só o funcionamento de um hospital ou de uma escola, mas também a situação da saúde ou da educação básica como um todo, Será possível, também, avaliar características do conjunto de obras públicas, por exemplo, ou das aquisições de bens e serviços por toda a Administração.

O novo paradigma contempla, por fim, a especialização de servidores e de unidades técnicas nas áreas mais relevantes de atuação do Tribunal, a utilização das ferramentas da gestão pela qualidade total, em particular a análise e melhoria de processos de trabalho, o planejamento amplo e integrado de todas as ações de controle, a busca de indução de melhoria da gestão pública, o incentivo ao controle social e a proximidade com o Congresso Nacional.

Para exercer seu papel adequadamente e contribuir para defesa do patrimônio público, o TCU tem se preparado para atuar da melhor forma possível em duas grandes vertentes. A primeira delas é do combate à corrupção. A segunda, a da avaliação de desempenho e do estímulo à eliminação do desperdício e da ineficiência.

Detenhamo-nos na primeira vertente. Se desejamos proteger o patrimônio público, o combate à corrupção deve ser prioritário.

Não é um combate fácil. Em maior ou menor grau, a corrupção aflige todos os países, desenvolvidos ou não. Não há, em todo o mundo, país em que os agentes públicos recusem vantagens indevidas para facilitar atos de particulares lesivos ao interesse coletivo. Não há, em todo o mundo, nação onde os servidores do Estado rechacem sistematicamente propostas de uso de bens que integram o patrimônio público para beneficiar, de forma ilegítima, pessoas ou grupos de maior influência política ou econômica.

O risco de corrupção aumenta no ambiente institucional que há pouco descrevi, marcado pela forte transferência de encargos do setor estatal para o setor privado. Quando o Estado passa a recrutar parcela significativa de seus agentes no setor privado, quando grandes frações do patrimônio público estão em mãos de particulares, quando regras de conduta dos servidores e procedimentos administrativos são abrandados ou simplificados em nome do aumento de eficiência, está criado o clima propício para a expansão da corrupção.

Ao mesmo tempo, fica mais difícil enfrentá-la. A ausência de limites claros para os servidores, o papel apenas regulador do Estado, a ampla zona de interpenetração de interesses estatais e privados, tudo isso torna cada vez mais complicada a caracterização dos atos de corrupção e deixa mais remota a possibilidade de punir os responsáveis.

Não é só. Há que se ter em vista também a maior complexidade dos processos administrativos modernos e sua rapidez crescente. A cada dia que passa, torna-se mais difícil compreender todas as peculiaridades de certos atos administrativos, particularmente daqueles altamente especializados, como, por exemplo, operações

com títulos públicos em mercados financeiros altamente sofisticados, fixação de tarifas de serviços públicos em ambientes não competitivos ou definição de padrões de qualidade de bens e serviços a serem ofertados por particulares. Tudo isso abre uma ampla gama de possibilidades para conluíus de servidores públicos e particulares mal intencionados.

Essa crescente rapidez dos processos administrativos decorre do desenvolvimento da tecnologia da informação e dos meios de comunicação. Transações são efetuadas dentro de sistemas eletrônicos em alta velocidade, o que dificulta sua prevenção e, em muitos casos, torna extremamente complicada até mesmo sua detecção, dada a necessidade de conhecimentos técnicos específicos.

Se já não bastassem tais dificuldades, há ainda o problema das restrições legais com que se defronta o Tribunal, que, muitas vezes, não vê autorizado o acesso a informações vitais para suas investigações, como, por exemplo, movimentações bancárias ou fiscais das pessoas fiscalizadas.

A disponibilidade de recursos financeiros e humanos em quantidade e com a qualificação técnica necessária é outra restrição. Historicamente, o TCU representa parcela quase insignificante do orçamento público, que dificilmente passa de 0,04% do total de recursos.

Outro entrave são as normas processuais que disciplinam a apuração de responsabilidades. Enquanto as fraudes se tornam cada vez mais céleres, os processos de apuração de responsabilidade ainda tendem a ser lentos e burocráticos, dada a necessidade de garantir o contraditório e a ampla defesa, características essenciais do devido processo legal em qualquer regime democrático, asseguradas pela própria Constituição e sem as quais as decisões do órgão de controle seriam inevitavelmente invalidadas pelo poder Judiciário.

Avanços têm sido obtidos nesse campo, particularmente na esfera do TCU, onde conseguimos reduzir o prazo médio para obtenção de uma decisão definitiva em um processo para apenas 18 meses. Pode ainda parecer um intervalo longo, mas, como a experiência do Ministério Público Federal deve comprovar, já é um ganho significativo do Tribunal de Contas em relação ao tempo médio de julgamento definitivo pelo poder Judiciário, onde a notória sobrecarga de processos dificulta o aumento da celeridade.

Importante ressaltar que, se não fosse dado o direito de defesa no âmbito do Tribunal de Contas, todo o processo de imputação de responsabilidade teria que dar-se na esfera do poder Judiciário. A demora que hoje se alega existir no TCU seria, nesse caso, apenas transferida para outro poder, onde, provavelmente, seria acentuada ainda mais, e tenderia a deixar os feitos sem solução, dadas a sobrecarga de processo a que há pouco me referi e a ausência de formação técnica específica dos magistrados em fiscalização de finanças públicas.

Contudo, embora o TCU tenha evoluído muito, a necessidade de observar formalidades legais e de promover imputações de responsabilidade com absoluta segurança demanda prazos mais longos, o que, muitas vezes, termina por facilitar a evasão dos responsáveis e dificultar a obtenção do ressarcimento de prejuízos.

Não são essas as únicas condições que podem estimular a corrupção. Há outras. Talvez a maior delas seja a ausência de um controle social, feito pelo cidadão comum.

Parte da inércia vem da falta de consciência do papel fundamental do indivíduo na fiscalização da conduta dos agentes públicos, fruto da preparação inadequada para exercício da cidadania.

Contudo, ainda que essa consciência do dever de fiscalizar o Estado fosse arraigada, existiria ainda o problema da dificuldade de acesso a dados relativos a finanças públicas. E mesmo que esse acesso fosse franqueado, restaria a questão do despreparo para lidar com informações disponíveis apenas em linguagem técnica, de difícil compreensão para o homem comum.

Todos os desafios que descrevi levam à conclusão de que o combate à corrupção deve ser feito em duas vertentes. A primeira delas é essencialmente técnica, e requer quatro medidas fundamentais.

Em primeiro lugar, deve-se incrementar o apoio ao órgão de controle externo, mediante aumento das dotações de recursos orçamentários a elas alocados e ampliação e aperfeiçoamento contínuo de seu corpo técnico.

Em segundo lugar, devem ser feitos esforços para formação do que gosto de chamar de rede pública de controle, uma série de mecanismos de estímulo à cooperação e à troca de informações entre os entes que fiscalizam o Estado, como o TCU, o Ministério Público, a Corregedoria Geral da União, a Secretaria Federal de Controle Interno, a Secretaria da Receita Federal, o Banco Central e a Polícia Federal.

Hoje, a ação desses entes não é coordenada. Assim, muitas vezes as ações de fiscalização ou são duplicadas, o que acarreta desperdício de recursos, ou são apenas parciais, feitas sob um único enfoque ou sobre somente uma fração dos atos das pessoas investigadas, o que aumenta a possibilidade de evasão de responsáveis por prejuízos ao Erário. Tais males desapareceriam se houvesse a coordenação que proponho, sob a forma da rede pública de controle.

A terceira medida seria o mapeamento de áreas de risco na administração pública, aquelas em que há maior possibilidade de ocorrência de prejuízos ao Erário ou à população, quer pela complexidade dos assuntos tratados, quer pela materialidade dos valores envolvidos, quer ainda pela relevância social do setor. Isso permitiria maior concentração de ações de fiscalização nessas áreas e aumentaria a eficiência dessas ações.

A quarta e última providência de cunho técnico seria a simplificação, na medida do possível e sem ferir direitos e garantias individuais, da legislação processual que regula a atuação do TCU, de forma a acelerar a apuração de irregularidades e a responsabilização dos respectivos autores. O aumento de tempestividade decorrente dessa simplificação inevitavelmente traria a ampliação da efetividade das decisões dos entes fiscalizadores.

Há pouco, disse que o combate à corrupção tem duas vertentes, a primeira delas técnica. A segunda é a do estímulo ao controle social. Ainda que os resultados das ações nesse campo possam ser mais demorados, tendem a ser mais efetivos.

Duas devem ser as linhas de atuação: a da transparência e a da publicidade.

Defino transparência como a facilitação do acesso do cidadão a informações sobre finanças públicas. Nesse sentido, o TCU tem buscado não apenas assegurar que os órgãos e entidades da administração pública divulguem os números relativos a sua atuação, mas também fazer ele próprio essa divulgação de dados sobre a ação governamental, mediante publicações específicas ou mediante sua página na Internet. E não basta apenas estampar números: é preciso antes trabalhá-los, simplificá-los, colocá-los em uma linguagem que o cidadão comum possa compreender.

Já publicidade é o ato de levar ao conhecimento da comunidade os resultados das ações de controle, também em linguagem acessível. Além de ser uma forma de prestar contas ao cidadão da utilização que se fez dos recursos confiados ao órgão de fiscalização, é também um meio de estimulá-lo a cobrar do poder público a implementação das decisões resultantes das fiscalizações, cuja efetividade tenderia a aumentar em razão do clamor popular.

As medidas que descrevi representariam grande avanço no combate à corrupção. No entanto, essa não deve ser a única preocupação. Seria preciso agir também para melhoria do desempenho dos entes estatais, mediante redução do desperdício e aumento da eficiência.

Tenho para mim que esse talvez seja, hoje, o campo de atuação mais importante de uma organização de controle contribuir para a defesa do patrimônio público e social.

Não há dúvida de que, salvo poucas exceções que difundem uma imagem incorreta, a quase totalidade dos administradores públicos atua estritamente dentro da lei e com observância de padrões éticos.

Entretanto, as dificuldades materiais com que são confrontados esses gestores são geralmente grandes. Há limitações orçamentárias, escassez de recursos humanos qualificados e, acima de tudo, carência de planejamento adequado das ações. As conseqüências inevitáveis dessa conjugação de fatores são a queda de desempenho dos órgãos, o desperdício de recursos e os baixos resultados alcançados pelos programas de governo.

Arrisco-me a dizer que a colaboração do Tribunal de Contas da União para melhorar tal panorama pode ser tão significativa para preservar o patrimônio público quanto o combate à corrupção, pois permitiria melhoria de qualidade e expansão dos serviços prestados à população, além de uma economia de recursos que provavelmente superaria o valor de recursos eventualmente desviados.

O foco sobre desempenho traz ainda outro benefício: a efetividade das ações tende a ser maior. Enquanto o combate à corrupção, por mais que se tente adotar uma postura preventiva, tende geralmente a ter caráter repressivo e a buscar ressarcimento de prejuízos que já foram consumados, o que nem sempre se consegue, a avaliação de desempenho tende a impedir que os recursos sejam desperdiçados, o que, obviamente, é muito mais efetivo.

O TCU tem se preparado para avaliar o desempenho dos órgãos, entidades e programas de governo. Foram desenvolvidas técnicas de auditoria operacional e de

avaliação de programas e treinados os auditores em seu uso. Houve aproximação com a comunidade acadêmica e busca do auxílio de consultores para conhecer as peculiaridades das funções de governo, como educação, saúde, segurança, defesa, obras públicas e outras. E foram estabelecidas parcerias com os gestores de órgãos, entidades e programas, a fim de garantir que as determinações resultantes das avaliações feitas fossem acolhidas e implementadas.

Devemos nos lembrar que administrar consiste em quatro funções básicas: planejar, organizar, dirigir e controlar. Controle é elemento da Administração. Ainda que seja importante para reprimir irregularidades, controle existe para verificar se o que foi planejado está sendo corretamente executado e para aperfeiçoar o planejamento futuro. Controle existe para melhorar a Administração, não apenas para punir maus administradores.

Há os que insistem na necessidade de cumprir o papel clássico de verificação da legalidade para o qual foi criado o Tribunal, sob pena de comprometer esse papel em decorrência de uma maior ênfase na avaliação de desempenho.

Não enxergo essa dicotomia. Para mim, há complementaridade dos dois enfoques.

Ao avaliar desempenho, é comum a constatação de discrepâncias entre procedimentos e entre resultados que, em princípio, deveriam ser assemelhados. Geralmente, as causas são as diferenças de qualidade de planejamento ou características econômicas ou geográficas regionais.

Contudo, há casos em que as divergências de desempenho são muito significativas. Quando isso ocorre, é quase inevitável a constatação da existência de irregularidades ou de ilegalidades na ação avaliada.

Assim, ao avaliar desempenho é possível obter indícios de ocorrência de irregularidades, o que termina por auxiliar o desempenho da outra vertente do controle, a da verificação da legalidade.

A conclusão é óbvia: toda e qualquer ação de controle, independentemente de sua natureza ou de seu objetivo específico, resulta em benefício para a Administração e contribui para preservar o patrimônio público.

E se o controle somente pode trazer benefícios para a administração, ele é fundamental para garantir um bom governo, um governo que administre os recursos públicos dentro da lei e em busca do resultado mais favorável possível para a sociedade.

Tenhamos consciência disso. E lembremo-nos sempre de que, graças a sua contribuição para melhoria do governo, o TCU é fundamental para garantia não só da cidadania expressa em direitos políticos, mas da cidadania representada pelo direito de cada indivíduo a uma vida digna e à participação na herança material e cultural da sociedade.