

Apreciações sobre o controle externo

Luciano Brandão Alves de Souza

Decorridos quase 18 anos da promulgação da Carta Magna de 5 de outubro de 1988 – que, nos seus arts. 70 a 75, trata da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União –, julgo oportuno, antes de tecer considerações sobre o Controle Externo, retornar ao passado, importante aliado no enfrentamento do presente e na fixação de estratégia para o futuro.

Não obstante várias tentativas de criação de um Tribunal de Contas brasileiro após a Independência de 1822, foi somente com as reformas político-administrativas da recém-instalada República que, finalmente, a Instituição hoje mais que centenária passou a existir, graças ao Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, baixado pelo Chefe do Governo Provisório, Marechal Deodoro da Fonseca, por iniciativa de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda.

Institucionalizado definitivamente na Constituição de 1891, o Tribunal de Contas, desde então, passou a constar de todos os textos constitucionais, sempre como órgão autônomo, com destacadas funções, ainda que suas competências, ao longo da República, tenham sofrido modificações.

Entre as mais significativas, estão aquelas introduzidas pela Carta Política de 1967, que eliminou o registro prévio dos atos de Governo, com reflexos sobre a execução orçamentária e financeira oficial, principalmente no tocante aos contratos. Por outro

Luciano Brandão Alves de Souza é Ministro Emérito do TCU.

lado, instituíram-se o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e a fiscalização *in loco*.

Na realidade, o regime anterior ao Diploma de 1967 já não mais possibilitava o efetivo acompanhamento da gestão financeira e orçamentária da Administração Pública. A hipertrofia das funções do Estado e, especialmente, o crescente número de entidades com personalidade jurídica própria, que se agasalhavam à sombra do Poder Público, levaram os Constituintes de 1967 a pensar em soluções mais consentâneas com a realidade nacional.

A idéia de se instituir um corpo de Auditoria Geral, a exemplo do existente na América do Norte, foi prontamente rejeitada. É que o desaconselhava a tradição brasileira. Optou-se por solução mais adequada: extinto o registro prévio e mantido o Órgão de Contas, desde então sob a denominação de TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU), cumpria dotá-lo de instrumentos que lhe permitissem eficiência e eficácia no exercício de sua missão fiscalizadora.

Dessa forma, além de suas competências jurisdicionais, foi conferida ao TCU a faculdade de realizar as inspeções que julgasse necessárias, vinculando-se a ação do Controle Interno à de Unidade de apoio à Corte de Contas, evitando-se, assim, o gigantismo do aparelho de Controle Externo e a multiplicidade cumulativa de esforços e de custos operacionais.

Promulgada a Constituição de 5 de outubro de 1988, vemos nela reinscritas, de forma significativamente aumentada, as competências e prerrogativas do Tribunal de Contas da União. Ao contrário do que sucedera em 1967 – quando se tratou de inovar ou renovar substancialmente o regime de fiscalização financeira e orçamentária até então estatuído –, em 1988 cuidou-se de fortalecer e ampliar, de diversas formas, o sistema anterior; particularmente, no que se refere à abrangência das entidades fiscalizadas, à iniciativa popular e aos aspectos do controle e sanções aplicáveis. Consoli-

dava-se, assim, sob muitas faces, situações que, à época, já constituíam preocupação da Corte de Contas.

Com efeito, passou o TCU a fiscalizar, sem ressalvas, todo o universo de órgãos da Administração Direta e de entidades da Administração Indireta. Passou a controlar, em suma, todos os gastos oriundos de recursos públicos, todas as contas da União em seus aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial.

A inclusão, pela primeira vez, do controle operacional – medida altamente louvável – possibilitou a avaliação do desempenho da gestão pública, não somente quanto à legalidade e legitimidade de seus atos, mas também no que se refere à economicidade dos recursos aplicados. Com isso, confirmou-se em nível máximo de nosso ordenamento jurídico a prática de análise da gerência governamental que o TCU, dentro dos seus antigos limites de competência, já vinha ensaiando há algum tempo, com a realização das suas denominadas auditorias programáticas, regulamentadas pela Portaria TCU nº 199, de 13/12/82.

Em outra importante iniciativa da nova Carta, estendeu-se a fiscalização do TCU às contas nacionais das empresas supranacionais.

Quanto ao controle das despesas de pessoal, ressaltem-se as competências aditadas, relativamente ao registro das concessões de aposentadorias e pensões na Administração Indireta e dos atos de admissão nas Administrações Direta e Indireta.

Mandamento igualmente inovador conferiu ao Tribunal a fiscalização da renúncia de receitas, sem prejuízo da vigilância sobre a utilização de incentivos fiscais. Mais uma vez, normatizou-se em plano superior uma modalidade de verificação que há muito vinha preocupando a Instituição de Contas. A esse respeito, importa lembrar as várias auditagens levadas a efeito na década de oitenta junto à SUDENE, à SUDAM e a outros órgãos responsáveis pelas políticas nessa área, no sentido de se aprecia-

rem os resultados conseguidos com tais estímulos fiscais.

Colocaram-se de igual maneira sob o rigoroso controle do Tribunal os recursos transferidos pela União, mediante convênios, acordos ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, visando à execução de programas delegados, para atender ao salutar princípio da descentralização das atividades governamentais. Novamente, temos aqui a consagração, no Texto Maior, de procedimento fiscalizatório ao qual o Tribunal de Contas sempre esteve atento; a ponto de realizar cotidianamente trabalhos nesse campo, exigindo inclusive, nas contas anuais dos órgãos repassadores, informações conclusivas sobre a correta aplicação de tais remessas.

A Nova Carta de 1988 confirmou, ainda, a aplicação de sanções aos responsáveis por ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, prevendo multas proporcionais ao dano causado ao Erário, em vez das cominações irrisórias até então vigentes.

Frise-se também que o entrosamento do TCU com o Congresso Nacional ficou ali definido com precisão, em diversos de seus dispositivos. De fato, no art. 72, §§ 1º e 2º, é estabelecido estreito relacionamento com um dos órgãos de maior relevância do Congresso: a Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, à qual se deferiram prerrogativas de especial significação. Em conseqüência, diante de indícios de despesas não autorizadas, aquela Comissão pode agora recorrer ao Tribunal, solicitando-lhe pronunciamento conclusivo, que poderá redundar até mesmo na suspensão do gasto.

De igual modo, foram previstas para o TCU, nos incisos IV, VII e § 4º do art. 71, atividades afins com o Legislativo, incluindo o encaminhamento de Relatórios periódicos de suas atividades.

Estreitou-se, assim, e de forma significativamente ampliada, o pleno inter-relacionamento de duas Instituições – o Congres-

so Nacional e o TCU – que perseguem os mesmos ideais.

De outra parte, no art. 73, ao definir a composição do TCU, sua jurisdição, os novos critérios e requisitos para o preenchimento do cargo de Ministro, a Constituição lhe estendeu os impedimentos, garantias e prerrogativas dos integrantes do Superior Tribunal de Justiça. E isso inclui o requisito da vitaliciedade, em boa hora mantido, já que representa não privilégio pessoal, mas condição indispensável ao bom desempenho das altas responsabilidades de que são investidos os Membros da Corte de Contas.

Foram ainda confirmadas ou acrescidas, mas agora definidas em nível constitucional, as finalidades dos Sistemas de Controle Interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Assegurou-se, desse modo, o perfeito encadeamento sistêmico e a almejada integração com o Controle Externo. Com isso, foram criadas condições indispensáveis ao controle maior que, em nome do povo, compete ao Parlamento exercer.

Por sua vez, o preceito constitucional do art. 74, § 2º – que permite a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato formular denúncia ao TCU –, traduz inegável sentido democrático, configurando inestimável conquista do contribuinte, a quem se deferiu ação presente e participativa no controle dos dinheiros do Erário. Simboliza, em verdade, o espírito que norteou a elaboração da última Lei Maior do País.

De ressaltar ainda a institucionalização, em plano constitucional, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União. Tal fato, singularmente importante, veio atender a uma série de exigências – até mesmo de racionalização administrativa –, de modo a viabilizar a convivência entre os dois Órgãos que buscam os mesmos objetivos. Com efeito, ambos se interligam nas competências que o ordenamento jurídico lhes reconhece, compreendendo o controle de natureza técnica para o exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, quanto à

legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (Cf. art. 70 da CF).

Cumpra-se destacar ainda outros substanciais avanços em relação à Carta Política anterior a 1988, pelo que representam em termos de afirmação do conceito atribuído ao Tribunal de Contas no ordenamento jurídico vigente.

É o caso, por exemplo, do aperfeiçoamento quanto às impugnações dos contratos irregularmente firmados pela Administração. A sustação desses instrumentos, uma vez recusados pelo TCU, era de competência exclusiva do Congresso Nacional, que, recebida a comunicação e sobre ela não se pronunciando em 90 dias, tornava insubsistente a decisão da Corte de Contas, dando como válido o ato praticado. Hoje, diferentemente, detectada a irregularidade, o Tribunal comunica o fato ao Legislativo. Este não se pronunciando no prazo de 90 dias, o TCU poderá decidir a respeito. Dessa forma, a partir de 1988, o silêncio do Congresso Nacional em matéria de impugnação de contrato não mais convalida o ato questionado. Isso significa, portanto, maior autonomia do Tribunal para se manifestar sobre o assunto.

Um outro marcante avanço, garantidor, em nível constitucional, dos resultados do poder de fiscalização do Tribunal, está inscrito no § 3º do art. 71 da CF. Aí, confere-se às decisões do Órgão de Controle de que resulte imputação de débito ou multa a eficácia de título executivo.

Saliente-se mais como de boa diretriz a regra do art. 75. Nele, prevê-se, com muita propriedade, a aplicação, no que couber, das normas do plano federal para a organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Com isso, preservou-se a indispensável coesão dentro do Sistema de Controle Externo como um todo. Dessa forma, em seu operar institucional, erigido pelo Magno Texto, o grande Sistema Tribunais de Contas do

Brasil contempla a magnitude e complexidade da função de Controle Externo, relativamente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, bem como a determinados Municípios (Rio de Janeiro e São Paulo). O desempenho dessa vigilância, em suas várias órbitas, compete ao respectivo Tribunal de Contas, órgão técnico autônomo que exerce tal controle ao lado de cada Poder Legislativo, no interior da respectiva Unidade Federada.

Disso resulta que, em 1988, ao TCU foi deferida a condição de paradigma para seus congêneres das diversas Unidades resultantes de nossa forma federativa de Estado. E não só em termos de competências, como também no tocante à organização, composição, estrutura e funcionamento. E, ainda, no que concerne à escolha, nomeação e garantias dos seus Membros.

Vê-se, portanto, que a Constituição vigente definiu de modo claro todo o Sistema de Controle das Contas Públicas, adequando-o à atual realidade política, social e econômica do País.

Como conseqüência dos novos mandamentos constitucionais, certas providências se fizeram indispensáveis, visando rapidez, segurança e eficiência no exercício do controle das finanças estatais. Daí terem sido concebidas várias inovações no desempenho da missão institucional do TCU, objetivando a defesa do patrimônio público, da moralidade, da probidade, da legalidade, da legitimidade e da eficiência. Para tanto, fortaleceu-se sobremodo uma das vertentes da fiscalização a cargo do Tribunal, a saber: as Auditorias em suas várias modalidades.

De outra parte, os avanços tecnológicos e a massificação das informações muito têm contribuído para a consolidação da cidadania. As exigências feitas ao Estado por melhores serviços, eficiência e efetividade no uso dos recursos públicos têm pautado as ações dos cidadãos. Estes reclamam transparência, honestidade, moralidade e excelência por parte da Administração Pública.

Com isso, foram adicionadas às tradicionais auditorias de conformidade legal novas modalidades de fiscalização, focadas no desempenho do órgão auditado, na economicidade, na eficiência, na eficácia e na efetividade dos atos de Governo. Nesse contexto, destaque-se a excelente atuação, no âmbito do TCU, da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG), cujos trabalhos vêm proporcionando indiscutível aperfeiçoamento da ação estatal.

Com base nas avaliações feitas por essa Unidade Técnica especializada, o Tribunal vem formulando importantes recomendações aos gestores oficiais. Visam elas à redução de custos, à utilização mais adequada de insumos e ao aperfeiçoamento de processos para atingir melhor o público-alvo. Seu objetivo é também a aquisição de novas habilidades pelos implementadores de programas, a instituição de controles para coibir fraudes e a disseminação de boas práticas. Tais medidas revelam justa preocupação com o desempenho dos programas, de forma que eles possam mudar para melhor a realidade social sobre a qual atuam.

Como se vê, a Lei Máxima de 1988 representou considerável impulso rumo à efetividade do Controle Externo. Por ser ela resultado de amplos debates e acurado processo legislativo, refletiu a viva preocupação com a gestão da coisa pública.

Acompanhamos todos, atenta e diuturnamente, a atuação dos Senhores Constituintes ao longo dos vários meses de extenuante trabalho e extraordinário devotamento à nobilíssima missão em que foram investidos.

Caracterizou-se a elaboração constitucional, desde a convocação da Assembléia, e em todas as suas etapas, por procedimentos eminentemente democráticos, abrindo-se ensejo à participação efetiva de todas as correntes de pensamento, de todos os segmentos da sociedade.

Indubitavelmente, é a Constituição mais participativa de quantas já tivemos, contem-

plando a média dos anseios de uma sociedade moderna e modernizadora, com as naturais polêmicas e controvérsias, inevitáveis em matéria dessa magnitude.

É de relembrar que, após sucessivas deliberações nas Subcomissões e depois nas Comissões Temáticas, o projeto final sobre o Controle Externo foi aprovado pela Comissão de Sistematização, tendo recebido ali dois substitutivos.

O texto mereceu ainda derradeiros ajustes nas votações plenárias em 1^o e 2^o turnos. Aí, mais uma vez, os Senhores Constituintes demonstraram acentuado zelo e marcante cuidado em produzir Normativo à altura dos legítimos interesses nacionais.

Por tudo isso, é compreensível que todos quantos se interessam pelo bom e regular emprego dos recursos do Erário guardem justo reconhecimento para com os Presidentes, Relatores e demais integrantes das várias Comissões Técnicas que trabalharam na Constituinte de 1988.

Agradecimento especial é imperativo seja consignado ao nobre Senador Bernardo Cabral, que nela teve atuação excepcional como Relator-Geral. Sem dúvida, Sua Excelência reafirmou sua ampla competência na condução dos trabalhos que resultaram em tão importantes mudanças na definição institucional do TCU, adequando-o à atual realidade política, social e econômica do País. Nessa exaustiva tarefa, contou sempre com a esclarecida colaboração do nobre Deputado Antonio Carlos Konder Reis, na condição de Sub-Relator-Geral da Assembléia.

Impõe-se também justo reconhecimento a todos os Constituintes de 1988, simbolizados na figura ímpar do saudoso Presidente Ulysses Guimarães. Sua Excelência, com inexcusável espírito cívico, sensibilidade e proficiência, incansavelmente dirigiu os trabalhos daquela Assembléia Nacional, conduzindo-a, em memorável jornada, a desfecho expressivamente positivo, em perfeita consonância com as legítimas aspirações do povo brasileiro.

Concluindo, é nossa inabalável convicção que a Corte de Contas manterá sempre, perante a sociedade brasileira, postura digna dos nobres objetivos motivadores de sua criação em 1890. Instituição imprescindível no controle da correta aplicação dos recursos do Erário, guardião dos melhores inte-

resses da coletividade, vigilante quanto aos desvios cometidos nos gastos públicos, saberá o Tribunal de Contas da União corresponder, como vem aliás fazendo ao longo de mais de um século, às novas e ampliadas competências que em boa hora lhe foram outorgadas pela Carta Magna de 1988.