O Tribunal de Contas da União – Vinte anos após a Constituição Federal de 1988*[1]

Benjamin Zymler

Ministro do Tribunal de Contas da União desde 2001, onde ingressou no cargo de Ministro Substituto em 1998, por meio de concurso público de provas e títulos. Desde janeiro de 2011, ocupa o cargo de Presidente da Corte de Contas. Mestre em Direito e Estado pela Universidade de Brasília (UnB), com vasta experiência em Direito Administrativo e Direito Constitucional. Graduado em Engenharia Elétrica pelo Instituto Militar de Engenharia (IME) e em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Ministrou cursos e palestras em diversos institutos, tais como Escola da Magistratura do Distrito Federal e Territórios, Escola da Magistratura do Trabalho e Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Professor do Instituto Superior de Brasília (IESB), do Centro Universitário de Brasília (UniCeub) e do Instituto Serzedello Corrêa (ISC), entre outros. É autor das obras *Direito administrativo e controle*, *O controle externo das concessões de serviços públicos e das Parcerias Público-Privadas*, *Direito administrativo*, *Política & direito*: *uma visão autopoiética* e *Processo administrativo no Tribunal de Contas da União*.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Constituição Federal. Fiscalização.

A ideia de criação de um Tribunal de Contas surgiu, pela primeira vez, no Brasil, em 23 de junho de 1826, com a iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges, que apresentaram projeto de lei nesse sentido ao Senado do Império.

As discussões em torno da criação de um Tribunal de Contas duraram quase um século, polarizadas entre aqueles que defendiam a sua necessidade — para quem as contas públicas deviam ser examinadas por um órgão independente — e aqueles que o combatiam, por entenderem que as contas públicas podiam continuar sendo controladas pelas mesmas instituições que as realizavam.

Somente com a queda do Império e com as reformas político-administrativas da jovem República o Tribunal de Contas da União tornou-se realidade. Em 07 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

A Constituição Federal de 1891, a primeira republicana, também por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União, inscrevendo-o em seu artigo 89.

* Categoria: Trabalhos de personalidades jurídicas.

[1] Artigo originalmente publicado na *Revista Justiça e Cidadania*, n. 130, jun. 2011.

Contudo, a instalação do Tribunal somente ocorreu em 17 de janeiro de 1893, devido ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa.

Ao longo da história das Constituições brasileiras, o Tribunal de Contas da União foi, paulatinamente, ampliando suas atribuições.

Originariamente, o Tribunal teve competência para exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União. A fiscalização se fazia pelo sistema de registro prévio, ao contrário do atual que, em regra, é posterior.

Em fevereiro de 1987, a convocação da Assembleia Nacional Constituinte propiciou aos Tribunais de Contas terem suas competências e atribuições reinscritas na nova Carta de forma significativamente aumentada e fortalecida.

Na qualidade de relator-geral da Assembleia Nacional Constituinte, o Senador Bernardo Cabral desempenhou papel central e muito colaborou para a criação normativa de uma entidade fiscalizadora superior autônoma, de jurisdição ampliada e com competências próprias, exclusivas e indelegáveis, fazendo com que o controle externo adquirisse novos contornos. Dizia o presidente daquela Assembleia, Deputado Ulysses Guimarães, que era espartana a dedicação do relator à confecção da Carta Constitucional. Foi também Ulysses Guimarães que conferiu à nova Carta a denominação de "Constituição Fiscalizadora", de expressivo significado para o Tribunal de Contas.

Atualmente, o Tribunal de Contas da União é considerado órgão essencial para o Estado Democrático de Direito, especialmente porque atua como um guardião do princípio republicano da prestação de contas.

Embora o controle externo esteja a cargo do Poder Legislativo, a Constituição estabeleceu o Tribunal de Contas como órgão executor desse controle, dando-lhe exclusividade de atuação para o exercício dessa função.

Por esse motivo, sua esfera de atuação, com o advento da Constituição Federal de 1988, teve um considerável alargamento, bem traduzido em decisão prolatada no Supremo Tribunal Federal:

> [...] com superveniência da nova Constituição ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de atribuições dos Tribunais de Contas, os quais foram investidos de poderes jurídicos mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador Constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa instituição surgida nos albores da República. A atuação dos Tribunais de Contas assume, por isso, importância fundamental

> no campo do controle externo e constitui como natural decorrência do fortalecimento de sua atuação institucional, tema de irrecusável relevância. (ADI nº 215 MC/PB. Rel. Ministro Celso de Mello. *DJ*, 03 ago. 1990)

Ao lado de ter sido estendido a toda a sociedade — pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens, dinheiros e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária —, também passou a contar com um novo referencial para a fiscalização da gestão dos recursos públicos: o exame da legitimidade e da economicidade.

Assim, a partir de então, o controle externo passou a atuar não somente após a ocorrência dos fatos, mas também em concomitância com a atuação administrativa e, em alguns casos, até mesmo antes. Do mesmo modo, não mais se circunscreve apenas ao exame da legalidade, legitimidade e economicidade, na medida em que deve averiguar se a Administração Pública pautou suas ações pelos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e todos os outros, implícita ou explicitamente, resguardados pela Constituição Federal.

No artigo 70 da Constituição Federal de 1988, observa-se, desde logo, que o Tribunal de Contas da União controlará, de forma irrestrita, todos os gastos oriundos de recursos públicos federais em seus aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial.

Merece destaque o fato de que a inclusão, pela primeira vez, do controle operacional permitiu a avaliação do desempenho da gestão pública, não somente quanto à legalidade, legitimidade e probidade de seus atos, como também da economicidade dos valores aplicados, comparando dispêndios efetuados e resultados colhidos.

Outros pontos que merecem ressalva são as previsões constantes dos parágrafos do artigo 74 da Constituição Federal. O §1º determina aos responsáveis pelo controle interno que deem ciência ao Tribunal de Contas da União das irregularidades e ilegalidades que tomarem conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária. O §2º, por sua vez, possibilita que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denuncie a prática de ilegalidades ou irregularidades perante a Corte de Contas.

Quanto a este último dispositivo, Diogo de Figueiredo Moreira Neto comenta que "fica patenteado que a ordem jurídica brasileira tem nos Tribunais de Contas um instrumento de cidadania ativa".[2]

[2] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos: um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 223, p. 20, 2001.

Em sua história contemporânea ao longo desses mais de vinte anos desde a Carta Magna de 1988, o Tribunal de Contas da União desenvolveu-se, qualificando seus técnicos e realizando prestigiados concursos públicos, e assumiu novos desafios. Hoje, o Tribunal de Contas da União encontra-se em uma posição na arquitetura do Estado muito mais definida e importante do que aquela ocupada em momentos anteriores, o que permite afirmar que a fase atual representa o período de maior pujança da Corte de Contas.

A partir de uma interpretação mais profunda dos dispositivos constitucionais relacionados ao Tribunal de Contas da União, associada à aprovação de algumas leis posteriores à Constituição de 1988, a Corte assumiu encargos e tarefas até então não incluídos entre as suas atribuições.

Com vistas a tornar mais abrangente e eficiente a sua ação fiscalizadora, de forma a alcançar as diversas áreas de atuação governamental, novas técnicas e instrumentos foram incorporados pelo Tribunal, tais como a avaliação de programas governamentais, a fiscalização na área de regulação, auditorias de obras públicas, auditorias ambientais, auditorias operacionais e a avaliação de políticas públicas.

Dentre as ferramentas de fiscalização anteriormente mencionadas, merece destaque a atuação do Tribunal de Contas da União na área de obras públicas.

A questão vem sendo tratada de forma mais intensa pelo Congresso Nacional desde 1995. Naquele ano, criou-se a Comissão Temporária do Senado Federal para inventariar as obras inacabadas em todo o país, analisar a situação dessas obras, estabelecer uma escala de prioridade para a sua retomada, apontar indícios de irregularidades graves para solicitação de auditorias ao Tribunal de Contas da União, propor legislação moralizadora para sua execução, instituir mecanismos de acompanhamento pelo Poder Legislativo e, por fim, contribuir para o aperfeiçoamento do processo orçamentário.

A referida Comissão produziu relatório que refletiu grave quadro no gerenciamento de obras públicas no país: 2.214 obras inacabadas, cujo montante de investimento chegava a quase R$15 bilhões.

A partir de 1997, foram inseridos comandos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) que disciplinaram o controle externo nesse setor, identificando prazos e responsáveis para a realização de fiscalizações no âmbito do processo orçamentário anual. As aludidas leis passaram a conter dispositivos que impõem ao Tribunal de Contas da União a obrigação

de remeter à Comissão Mista Permanente de que trata o §1º do artigo 166 da Constituição Federal informações gerenciais sobre a execução físico-financeira dos subtítulos mais relevantes constantes dos orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social. Essas informações, nos termos inseridos nas LDOs recentes, têm sido remetidas àquela Comissão até o dia 30 de setembro de cada exercício.

Já o anexo de obras irregulares da Lei Orçamentária Anual (atual Anexo VI) tem sua origem em 1999, quando, motivado pela constatação de desvio de recursos públicos na construção da nova sede do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, o Congresso Nacional decidiu rever os procedimentos relativos à alocação de recursos no orçamento da União para as obras nas quais havia indícios de irregularidades graves.

A partir desse diagnóstico, o Congresso passou a determinar ao Tribunal de Contas da União que fizesse levantamentos anuais das obras mais importantes, segundo parâmetros e critérios estabelecidos na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e o informasse para subsidiar a elaboração da proposta de orçamento anual.

Com a finalidade de sistematizar e padronizar as informações prestadas ao Congresso Nacional, o Tribunal desenvolveu, em 1998, o sistema informatizado denominado FISCOBRAS. Esse sistema, acessível às unidades técnicas do Tribunal em todo o país, por intermédio de sua rede interna, vem sendo aprimorado a cada ano, com vistas à permanente evolução da qualidade dos dados enviados à Comissão Mista de Orçamento.[3]

O encaminhamento desses levantamentos tem-se revelado útil ao Poder Legislativo, pois estes servem como referencial para alocação de recursos orçamentários. As Leis Orçamentárias Anuais estabelecem, com base nessas informações, a vedação da execução orçamentária e financeira dos contratos, convênios, parcelas ou subtrechos relacionados com obras ou serviços que apresentem indícios de irregularidade grave, apontados pelo Tribunal de Contas da União, até deliberação em contrário da Comissão Mista.

No ano de 2011, o Tribunal de Contas da União realizou 230 fiscalizações *in loco*, as quais contemplaram as mais relevantes funções orçamentárias detentoras de recursos do Orçamento-Geral da União de 2011. Entre as auditorias, destacaram-se, em relação à quantidade de fiscalizações

[3] A partir do exercício de 2002, o sistema FISCOBRAS passou a ser desenvolvido em plataforma *web*, o que propiciou importantes ganhos de velocidade e qualidade técnica para o usuário. Além disso, permitiu maior interação com outros bancos de dados usados pelo Tribunal e pela Receita Federal.

realizadas, as funções Transporte, Saúde, Energia, Direitos da Cidadania e Gestão Ambiental, com 112, 22, 21, 20 e 16 fiscalizações, respectivamente. O montante de recursos orçamentários fiscalizados foi superior a R$36 bilhões.

Já a atuação prévia do Tribunal, por meio da adoção de medidas cautelares com o objetivo de evitar grave lesão ao erário ou a direito alheio, envolveu, no ano de 2011, cifra superior a R$9,2 bilhões. Esses resultados evidenciam o mérito da visão proativa adotada pelo Tribunal em relação à despesa pública.

O exercício dessa tarefa de fiscalização de obras tem sido considerado prioridade pelos dirigentes do Tribunal. Vale destacar que, em sua atual estrutura, o Tribunal de Contas da União conta com quatro unidades técnicas especializadas no assunto, as Secretarias de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (SECOBS), que gerenciam e supervisionam as fiscalizações em obras, cada uma responsável por áreas específicas, tais como energia, portos, hidrovias, rodovias, aeroportos, edificações e infraestrutura urbana.

Dentre as variadas facetas do controle externo, cumpre destacar, também, o controle que o Tribunal de Contas da União exerce sobre os órgãos e entidades estatais encarregados de regular a prestação de serviços públicos delegados.

Os trabalhos inicialmente desenvolvidos pelo Tribunal concernentes ao acompanhamento de concessões trataram de rodovias federais. Posteriormente, o Tribunal decidiu, dada a relevância do tema, criar norma interna sobre a fiscalização de concessões, permissões e autorizações de serviços públicos federais. Desse modo, foi editada a Instrução Normativa nº 10, de 1995, depois substituída pela Instrução Normativa nº 27, de 1998.

A referida instrução prevê o acompanhamento das concessões, permissões e autorizações de serviços públicos em dois momentos distintos, quais sejam, a fase do acompanhamento da outorga e a do acompanhamento da execução contratual.

Desde 1998, ao perceber mudanças advindas da reforma do Estado brasileiro, o Tribunal de Contas da União criou unidade técnica voltada essencialmente para a análise dos processos de privatização e para o controle da atuação dos órgãos reguladores: a Secretaria de Fiscalização e Desestatização (SEFID).

Após uma reestruturação ocorrida no Tribunal, o acompanhamento dos atos de gestão orçamentária das agências reguladoras ficou a cargo de

outra unidade técnica, permitindo com que a SEFID pudesse alocar toda a sua força de trabalho para a verificação dos atos associados à regulação dos serviços públicos.

Atualmente, existem na estrutura do Tribunal duas SEFIDs, que se dedicam a acompanhar a prestação de serviços públicos nas áreas de energia elétrica, telecomunicações, serviços postais, portos, rodovias, ferrovias, transportes de passageiros interestaduais e internacionais, estações aduaneiras interiores, petróleo e gás natural.

Ao longo dos últimos anos, o Tribunal tem proposto, por iniciativa própria, uma vasta gama de atividades na área de regulação. Igualmente, tem recebido uma série de demandas externas, principalmente das Casas do Congresso Nacional e do Ministério Público Federal. A diversidade e a complexidade dessas matérias exige alto nível de especialização das equipes técnicas, o que vem exigindo do Tribunal grande esforço na área de capacitação de pessoal.

A esse respeito, cumpre mencionar que o Tribunal de Contas da União, nos últimos anos, vem se abrindo cada vez mais para se inter-relacionar com outras esferas de controle, subsidiando trabalhos de tomada de contas especiais, procedimentos instaurados pelo Ministério Público Federal e investigações realizadas pela Polícia Federal, entre outros, bem como cedendo servidores a demais órgãos da Administração Pública.

O Tribunal mantém acordos de cooperação técnica com vários órgãos das diferentes esferas de governo, tais como Advocacia-Geral da União, Caixa Econômica Federal, Casa Civil da Presidência da República, Conselho Nacional de Justiça, Controladoria-Geral da União, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Secretaria da Receita Federal, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral e diversos tribunais de contas estaduais. Na maior parte dessas parcerias, estão previstas ações de treinamento de servidores, intercâmbio de informações, cooperação técnica e fiscalização de recursos públicos federais repassados a unidades estaduais e municipais.

Com efeito, a cooperação com os órgãos públicos é iniciativa fundamental para melhorar a Administração Pública e para conferir maior celeridade e racionalidade ao processo de controle. Nesse contexto, a proximidade com o Congresso Nacional assume aspecto de maior relevância, haja vista que a ele pertence a titularidade do controle externo.

Dentre as iniciativas promovidas pelo Congresso Nacional para fomentar a participação da sociedade civil organizada no exercício das atividades

relacionadas com o Poder Legislativo destacam-se as audiências públicas, reuniões promovidas pelas diversas Comissões das Casas do Parlamento como instrumento destinado a instruir as matérias em trâmite, bem como tratar de assuntos relevantes de interesse público.

Os planos institucionais do Tribunal de Constas da União, a seu turno, estabelecem ações voltadas ao fortalecimento do canal de comunicação com o Congresso Nacional, à ampliação da oferta de produtos e à apresentação de trabalhos relevantes do Tribunal ao Parlamento.

Desse modo, a Corte de Contas participou de várias audiências, as quais contaram com representantes de diversos órgãos e entidades da Administração Pública, da iniciativa privada e da sociedade civil.

Além disso, um grande desafio que se impõe, neste momento, ao Tribunal de Contas da União é a Copa do Mundo de Futebol de 2014. Desde que o Brasil foi confirmado como país-sede do campeonato, o Tribunal manifestou preocupação quanto à necessidade de realizar o acompanhamento das ações governamentais relacionadas ao evento, dadas a materialidade, a relevância e o risco a que essas despesas estão sujeitas. Estima-se que os gastos deverão superar R$17,3 bilhões, considerando apenas os recursos da União e os empréstimos dos bancos oficiais, sendo R$11,3 bilhões para obras de estádios e de mobilidade urbana e R$6 bilhões para reforma e ampliação de aeroportos e portos.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União vem adotando uma série de medidas para fortalecer a sua atuação fiscalizadora sobre as diversas ações e projetos envolvendo a Copa de 2014 e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e para a redução dos riscos de desvios e de desperdício de recursos na organização do evento.

Dentre as ações adotadas pelo Tribunal para acompanhar os processos referentes à preparação e à realização da Copa de 2014, destacam-se: (i) a assinatura, juntamente com a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e os tribunais de contas dos estados e dos municípios que sediarão os jogos, de Protocolo de Intenções que constituiu a Rede de Informações para Fiscalização e Controle dos Gastos Públicos na Organização da Copa do Mundo de 2014 (Rede da Copa); e (ii) a deliberação adotada pela Rede da Copa no sentido de os tribunais de contas expedirem normativos, nas suas respectivas esferas de competência, disciplinando a alimentação do Portal pelos gestores das obras, compras e atividades relacionadas ao evento.

Adicionalmente, no âmbito do Tribunal de Contas da União, foi expedida a Instrução Normativa nº 62, de 2010, que, entre outros assuntos,

dispõe sobre normas do controle a ser exercido pelo Tribunal em relação aos recursos públicos federais destinados à Copa do Mundo de 2014; forma de atualização do Portal criado pelo Ato nº 1/2009 da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; contingenciamento de recursos; e acesso dos servidores do Tribunal aos canteiros de obras, aos ambientes de realização dos eventos e aos sistemas informatizados dos entes públicos.

A parceria formada pelos tribunais de contas estaduais, municipais e o Tribunal de Contas da União visa fortalecer o trabalho de fiscalização preventiva, aproximar as metodologias de controle e oferecer à sociedade informações tempestivas sobre o uso do dinheiro público com a realização do mundial de futebol. As ações de organização da Copa executadas por órgãos federais e as obras realizadas diretamente pela União, a exemplo de portos e aeroportos, são fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União. O Tribunal também analisa os empréstimos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e pela Caixa Econômica Federal a estados e a municípios.

Todas essas novas demandas envolvem não apenas as citadas Secretarias de Fiscalização de Obras, mas também a Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimento (ADPLAN), a Secretaria de Fiscalização e Desestatização (SEFID), a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG) e outras Secretarias de Controle Externo do Tribunal.

Em relação às atividades relacionadas a órgãos e entidades internacionais, o Tribunal de Contas da União mantém relações de cooperação com Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de vários países. A cooperação vai desde o mero atendimento a pesquisas e outras trocas de informações até a organização de atividades de treinamento e intercâmbio técnico.

O Tribunal é uma instituição reconhecida pela comunidade das Entidades de Fiscalização Superior por sua ativa participação nos diversos fóruns de cooperação internacional. Além de ser membro efetivo de diversos grupos e comitês da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), o Tribunal preside o Subcomitê de Auditoria de Desempenho. Em todos esses fóruns, o Tribunal atua apresentando sua experiência técnica e contribuindo para o desenvolvimento de diretrizes e padrões internacionais de auditoria.

Não obstante encontrarem-se em vigor vários acordos bilaterais celebrados entre o Tribunal e outras EFS, maior ênfase tem sido dada à cooperação técnica que se desenvolve no contexto de acordos multilaterais de

cooperação. Além de manter intercâmbio com entidades da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) e de um de seus grupos regionais, a Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), o Tribunal mantém cooperação com a Organização das Instituições Supremas de Controle (ISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile.

A estratégia internacional do Tribunal vem evoluindo no sentido de potencializar sinergias entre as diversas instâncias multilaterais de que faz parte. Com o apoio de agências internacionais de fomento, o Tribunal de Contas da União vem trabalhando para concretizar projetos de desenvolvimento institucional que beneficiem não só os profissionais que aqui trabalham, mas também o sistema de controle e as instituições governamentais do Brasil e dos países com os quais coopera.

É grande o desafio em que se constitui o exercício do efetivo controle externo sobre a Administração Pública, que rapidamente se moderniza e opera em ambiente de complexidade crescente e de mudanças aceleradas.

Por isso, é grande e continuada a preocupação do Tribunal de Contas da União em melhorar seus índices de desempenho por meio de políticas de aprimoramento dos seus processos de trabalho; do desenvolvimento de novas ferramentas e sistemáticas, em vista da atuação cada vez mais rigorosa e seletiva, em áreas de risco e relevância; da busca de aperfeiçoamento na estrutura legal e normativa de suporte à atividade de controle externo; do trabalho em parceria com diversos órgãos públicos e com a Rede de Controle; e do constante investimento em capacitação de seu corpo técnico e gerencial.

No que toca ao aprimoramento dos processos de trabalho do Tribunal, teve especial destaque, em 2010, o lançamento do processo eletrônico de controle externo, que integra, em única interface, os diversos sistemas até então operacionalizados no parque de informática do Tribunal. Essa medida reveste-se de singular importância estratégica, haja vista constituir mecanismo de fomento à obtenção de crescentes ganhos econômicos e tecnológicos para o funcionamento do Tribunal, possibilitando um verdadeiro salto de qualidade nos serviços prestados à sociedade.

Ademais, nos últimos anos, foram alcançados significativos e expressivos resultados quanto ao recebimento de valores de débitos e multas imputados pela Corte de Contas. Já não se pode falar, como no passado,

que os recolhimentos são irrisórios; longe disso, verifica-se que, há menos de uma década, não se obtinha sequer 3% de arrecadação do valor total dos débitos e multas imputados. Atualmente, conforme relatório anual de cobrança executiva apresentado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, restou comprovado que, em uma análise de fluxo "recuperação/condenação", atingiu-se índice superior a 90% do que foi demandado.

Por outro lado, o quadro de pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas da União dispõe de 2.710 cargos efetivos, dos quais 2.648 estavam ocupados ao final de 2010. Desse total, com dados já atualizados de 2011, há 1.495 auditores federais de controle externo — área controle externo — ativos, dos quais 1.478 em exercício.

Ocorre que a ampliação de seu espectro de atuação pelo ordenamento constitucional e legal vigente e, por consequência, a agregação de novas tarefas exigiu do Tribunal de Contas da União uma expansão de suas atividades e uma difusão de suas competências inéditas em sua história.

Essa realidade gera, inevitavelmente, o receio de perda da capacidade que a Corte de Contas tem de realizar essas múltiplas tarefas de maneira competente e satisfatória — traços reconhecidamente característicos do corpo técnico do Tribunal.

Sintonizado com esse contexto, o Tribunal tem investido significativamente em ações de treinamento, desenvolvimento de competências e educação continuada de seus recursos humanos. A profissionalização do servidor público é essencial à promoção de inovações na Administração Pública e à melhoria dos serviços prestados ao cidadão.[4]

Nesse contexto, uma das medidas que integram as novas diretrizes educacionais do Tribunal é o Programa de Aprimoramento Profissional em Auditoria (PROAUDI), cujo objetivo é qualificar os diretores para desenvolver e supervisionar auditorias em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com os demais padrões e requisitos estabelecidos em normas específicas do controle externo. O

[4] No Tribunal de Contas da União, as atividades de seleção, capacitação e desenvolvimento profissional estão a cargo do Instituto Serzedello Corrêa (ISC), criado pela Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443/1992) e instituído pela Resolução-TCU nº 19, de 1994. Como unidade gestora das ações de educação corporativa na Corte de Contas, o ISC tem, nos últimos anos, trilhado diversos caminhos de modernização técnica, administrativa e gerencial, com vistas a atender às necessidades de desenvolvimento institucional do Tribunal e às exigências da sociedade brasileira por excelência na gestão pública.

citado programa pretende capacitar, até o fim do primeiro semestre do corrente ano, 600 pessoas em auditoria governamental, com vistas a viabilizar o incremento quantitativo e qualitativo do esforço fiscalizatório do Tribunal.

Além disso, tornou-se inevitável e, mais importante, indispensável a expansão dos quadros do Tribunal no sentido de dotá-lo de condições compatíveis com a sua nova missão institucional, o que deve ocorrer acompanhado de um planejamento estratégico que leve a uma setorização maior do Tribunal e à criação de nichos de controle.

Diversas são as iniciativas adotadas pelo Tribunal de Contas da União no âmbito administrativo referentes às estratégias e planos, à gestão de pessoas e à utilização dos recursos, com o objetivo de dotar o controle externo do apoio necessário ao pleno exercício de suas competências constitucionais e legais.

O instrumento do planejamento, no âmbito do Tribunal, possui duas vertentes básicas: procura alinhar estratégias, processos e pessoas aos objetivos institucionais, por meio de metas anuais a serem alcançadas, e atua também como indutor da melhoria da gestão, na medida em que identifica problemas e suas respectivas causas e estabelece ações corretivas.

Diante do aumento do campo de atuação do Tribunal, conforme já mencionado, nos últimos anos, tem-se dado especial ênfase à função de planejamento, de forma a estabelecer prioridades e melhor atender às expectativas e demandas da sociedade e do Congresso Nacional. O estabelecimento de metas desafiadoras de desempenho, alinhadas às estratégias institucionais, tem contribuído para melhoria dos resultados, aperfeiçoamento da gestão de recursos e desenvolvimento progressivo da organização.

Em dezembro de 2009, foi iniciada a formulação do novo Plano Estratégico do Tribunal de Constas da União (PET-TCU), que terá vigência durante o período 2011-2015.

O PET-TCU tem como objetivo maior conduzir o Tribunal ao alcance de melhores resultados na atuação do controle externo. O seu processo de formulação envolveu todo o corpo técnico e de dirigentes do Tribunal, principalmente na etapa de diagnóstico institucional, momento em que foram detectados pontos fortes e fracos, além de oportunidades e ameaças presentes nos ambientes em que a Corte de Contas está inserida.

Como forma de preparar o Tribunal para eventos futuros que podem impactar sua atuação, foi inserida, no presente modelo estratégico,

a técnica de análise de cenários prospectivos. A missão institucional e os objetivos estratégicos foram ajustados aos novos cenários, ao tempo em que a fiscalização dos recursos públicos e o apoio ao aprimoramento da Administração Pública permaneceram presentes na diretriz de atuação da Corte de Contas.

Inúmeros temas foram objeto de debate durante a formulação do PET-TCU, merecendo destaque a avaliação de governança corporativa e dos controles internos dos órgãos públicos; a atuação em cooperação com a rede de controle; o ajuste de metodologias de fiscalização para a concomitância do controle; e o tratamento sistêmico de áreas relevantes para o país, como, por exemplo, saúde, educação e previdência.

Em um futuro de mais curto prazo, o Tribunal traçou, ainda, ações estratégicas para o biênio 2011/2012 no âmbito das suas Secretarias-Gerais, que envolvem desde a ampliação da capacidade e da disponibilidade da infraestrutura de tecnologia da informação, passando pelo aperfeiçoamento da gestão de contratos e dos planos de aquisição e manutenção e culminando no incremento da capacidade de trabalho e na redução do quantitativo de processos sobrestantes existentes em 31.12.2010.

Por tudo isso, é lícito reconhecer que o Tribunal de Contas da União apresenta-se como órgão moderno e atento às mudanças impostas pelos novos tempos e que, atuando na defesa dos interesses maiores do erário e da cidadania, contribui não apenas para o aperfeiçoamento da Administração Pública, mas também para a implementação de políticas governamentais.

Quanto ao controle externo, neste atual estágio de desenvolvimento em que se encontra, pode-se afirmar que representa, pela sua magnitude e importância, uma promessa segura de estarem bem resguardados os interesses da sociedade quanto à garantia de observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, economicidade e legitimidade no trato da coisa pública.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ZYMLER, Benjamin. O Tribunal de Contas da União: vinte anos após a Constituição Federal de 1988. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF,* Belo Horizonte, ano 3, n. 3, p. 275-287, jan./dez. 2013.