

KAREN BRÊDA AMARAL LOPEZ

**TRANSFORMAÇÃO DO PAPEL DO CONTROLE EXTERNO
E SEUS DESDOBRAMENTOS NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO
FISCALIZATÓRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso entregue ao Curso de Bacharelado em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Orientadora: Prof. Claudia Paiva Carvalho

Rio de Janeiro

2022

CIP - Catalogação na Publicação

B864t Brêda Amaral Lopez, Karen
Transformação do papel do Controle Externo e seus
desdobramentos no exercício da função fiscalizatória /
Karen Brêda Amaral Lopez. -- Rio de Janeiro, 2022.
19 f.

Orientadora: Claudia Paiva Carvalho.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional,
Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento
Econômico e Social, 2022.

1. Controle externo. 2. Tribunais de Contas. 3.
Entidade Fiscalizadora Superior. 4. Accountability.
5. Administração pública. I. Paiva Carvalho, Claudia
, orient. II. Título.

KAREN BRÉDA AMARAL LOPEZ

**TRANSFORMAÇÃO DO PAPEL DO CONTROLE EXTERNO E SEUS
DESDOBRAMENTOS NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso entregue ao Curso de Bacharelado em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Apresentado em: 07/12/2022

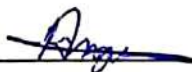
BANCA EXAMINADORA



**Profª. Claudia Paiva Carvalho - Orientadora
IPPUR/UFRJ**



**Profª. Rosângela Marina Luft
IPPUR/UFRJ**



**Prof. Angelo Remedio Neto
IPPUR/UFRJ**

TRANSFORMAÇÃO DO PAPEL DO CONTROLE EXTERNO E SEUS DESDOBRAMENTOS NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA¹

TRANSFORMATION OF THE ROLE OF EXTERNAL CONTROL AND ITS DEVELOPMENTS IN THE EXERCISE OF THE AUDIT FUNCTION

Karen Brêda Amaral Lopez²

RESUMO: Este artigo analisa o papel do controle externo no Brasil, com foco no Tribunal de Contas da União - TCU como uma Entidade Fiscalizadora Superior - EFS, por meio de uma análise bibliográfica. Partindo da noção de controle sobre a administração pública em um Estado democrático e o seu respaldo na Constituição Federal de 1988 - CF/88, discute-se a atuação do TCU em um dos dois modelos de EFS: as Cortes de Contas versus as Controladorias. É mostrado como a nossa Corte e os demais Tribunais de Contas do país (por equiparação constitucional) estão aderindo às características das Controladorias a partir do desenho institucional previsto na Constituição e alicerçado no princípio da eficiência na administração pública brasileira. Por outro lado, se a tendência é uma abordagem menos burocrática e mais a busca da eficiência por parte das instituições de controle, o funcionamento deficiente dos mecanismos internos de controle da Administração são obstáculos a essa mudança. Essas falhas do controle interno reforçam a atuação sancionatória do controle externo, com foco na correção de irregularidades administrativas e na promoção da transparência pública, sendo esta última condição essencial para uma *accountability* democrática. Por fim, conclui-se com uma síntese dos argumentos que explicitam em termos gerais a transformação do controle externo como órgão orientador que visa não só os aspectos legais, mas também melhorias na gestão pública, consolidando um controle pautado na eficiência e efetividade das políticas públicas e, assim, contribuindo para o fortalecimento da ordem democrática.

PALAVRAS-CHAVE: Controle externo. Accountability. Tribunais de Contas. Entidade Fiscalizadora Superior. Controladorias. Administração pública.

ABSTRACT: This article analyzes the role of external control in Brazil, focusing on the Federal Court of Accounts - TCU as a Supreme Audit Institution - SAI, through a bibliographical analysis. Considering the notion of control over public administration in a democratic State and its regulation in the Federal Constitution of 1988 - CF/88, the research discusses the role of TCU in one of the two SAI models: the Courts of Accounts versus the Audit Offices. It demonstrates that the Federal Court and the other Courts of Accounts in the country (by constitutional equivalence) are incorporating characteristics of the Audit Offices based on the institutional design established by the Constitution and inspired on the principle of efficiency in the Brazilian public administration. On the other hand, if the tendency is for a less bureaucratic and a more efficiency-oriented approach by the control institutions, the deficient functioning of the Administration's internal control mechanisms are obstacles to this change. These failures in internal control reinforce the sanctioning role of external control, focusing on correcting administrative irregularities and promoting public transparency, which is an essential condition for democratic accountability. Finally, it concludes with a summary of the arguments that explain in general the transformation of external control as a guiding body that aims not only at legal aspects, but also at improvements in public management, consolidating a control based on the efficiency and effectiveness of public policies and, thus, contributing to strengthening the democratic order.

KEYWORDS: External control. Accountability. Courts of Accounts. Supreme Audit Institution. Audit Offices. Public administration.

¹ Este artigo se apresenta como um Trabalho de Conclusão de Curso para a obtenção do título de bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, tendo como orientadora a Professora Claudia Paiva Carvalho.

² Graduanda em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO DO CONTROLE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	5
2 IMPLICAÇÕES INSTITUCIONAIS DO CONTROLE EXTERNO ADVINDAS COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988	8
3 OBSTÁCULOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO COMO UM AGENTE PROPULSOR DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA ADMINISTRATIVA.....	14
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	17
REFERÊNCIAS.....	19

INTRODUÇÃO DO CONTROLE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

Na Administração em geral, entende-se *controle* como sendo uma das funções que compõem o processo administrativo: planejar, organizar, dirigir e controlar. Conhecidas como PODC, o papel do controle destaca-se como um meio de garantir que o mundo real coincida com o que foi planejado, ou seja, assegurar que o resultado do que foi planejado, organizado e dirigido pela organização condiga com o objetivo da estratégia proposta. Para isso, deve-se estabelecer o padrão ou critério desejável do objeto da ação de controle a fim de que se possa ter um parâmetro de comparação do desempenho do objeto com um padrão previamente estabelecido. Com isso, caso o objeto não atenda a esse padrão, há a ação corretiva de modo a conduzi-lo ao caminho do que foi definido como ideal para os objetivos almejados. Entretanto, no contexto da Administração Pública, o conceito de controle é expandido, saindo de uma esfera puramente tecnicista e procedimental, e equiparando-se a um poder-dever das instituições estatais, sendo exercido pelo próprio órgão ou por órgãos externos criados para este fim. Nas palavras de Carvalho Filho, *“Controle da Administração Pública é o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder”* (CARVALHO FILHO, 2015, p.975).

A existência de mecanismos de controle na esfera pública desempenha um papel importante a fim de garantir o regular funcionamento do regime democrático, estreitando as relações entre Estado e sociedade, e atuando para a defesa tanto da própria administração pública, como dos direitos e garantias coletivos. Assim, o controle dos atos realizados pelo poder público é essencial uma vez que há interesse da população na análise da eficiência dos serviços postos à sua disposição, como também é esperado que numa democracia a *“conduta dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes”* (ARANTES *et al.*, 2010, p.109). Deste modo, os políticos eleitos, burocratas de carreira e demais atores no exercício do poder público ficam sujeitos a mecanismos de verificação e controle de suas ações. A existência de aparato institucional que garanta essa responsabilização ininterrupta do poder público diante da sociedade é uma das formas de *accountability* democrática. Segundo os autores, *“O controle é, portanto, momento constitutivo do processo mais*

amplo de accountability ou responsabilização política dos governantes para garantir (ou tentar garantir) que eles atuem, de fato, como representantes do povo” (ARANTES *et al.*, 2010, p.113)

Vale a pena apontar que esta responsabilização democrática é constituída tanto por uma *accountability* vertical, no qual os cidadãos exercem seu direito de voto na busca de representação política junto a outros mecanismos de participação direta que permitam controlar de forma ascendente os governantes; como por uma *accountability* horizontal, que é constituída por uma fiscalização mútua entre os poderes (check and balances) ou por meio de outras instituições governamentais que monitoram e fiscalizam o poder público, a exemplo os tribunais de contas e o Ministério Público brasileiros (ARANTES *et al.*, 2010). Os autores reforçam que as diferentes formas de *accountability* — *processo eleitoral, controle institucional durante o mandato e regras estatais intertemporais* — quando bem articuladas e em condições adequadas para seu exercício, garantem uma maior efetividade na responsabilização dos governantes e burocratas de carreira.

A democratização do poder público deve ir além do voto, pois este, por si só, não consegue garantir o controle completo dos governantes. As eleições não contêm nenhum instrumento que obrigue os políticos a cumprir suas promessas de campanha, e a avaliação do seu desempenho só pode ser feita de forma retrospectiva nas votações seguintes (Przeworski, Stokes e Manin, 1999). Desse modo, é preciso constituir instrumentos de fiscalização e participação dos cidadãos nas decisões de caráter coletivo tomadas pelos eleitos durante o exercício de seus mandatos. [...] também os ocupantes de cargos públicos não eleitos, os burocratas e os dirigentes, devem estar sujeitos a esses mecanismos, por conta de sua crescente importância na definição dos rumos das ações estatais (ARANTES *et al.*, 2010, p. 117).

No Estado Democrático de Direito, moldado na soberania popular, as leis são as condutoras - e limitadoras - da ação estatal, alicerçando o Estado nos direitos consolidados na Constituição e, assim, coibindo possíveis abusos de agentes públicos em relação à indivíduos sob sua governança. É neste contexto que foi promulgada a Constituição Federal de 1988 - CF/88, conhecida como a Carta Cidadã, após um longo período ditatorial, para instituir um aparato garantidor do regime democrático, que fortaleceu os diferentes mecanismos de controle sobre a administração estatal. Melhor dizendo, este período de redemocratização favoreceu uma tendência de fortalecimento do Poder Legislativo que repercutiu sobre seu órgão auxiliar responsável pelo controle externo, o Tribunal de Contas da União (ROMEIRO; SILVEIRA E SILVA, 2022, p. 2). Assim, “a CF/88 redefiniu as instituições

do Estado, ajustando-as à nova conjuntura democrática” (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 748).

À vista disso, a CF/88 é considerada pela literatura um dos momentos críticos no desenvolvimento dos Tribunais de Contas - TCs, sendo este um órgão autônomo executor do controle externo, o que ocorre quando *“o órgão fiscalizador se situa em Administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou”* (CARVALHO FILHO, 2015, p.978). Apesar da denominação de “tribunais”, não são órgãos judiciais. A Carta Magna, em seu artigo 71, atribuiu ao Tribunal de Contas da União - TCU a condição de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo e fixou em seguida, no mesmo dispositivo suas competências constitucionais. Com isso, observa-se que a CF/88 ampliou as possibilidades de atuação da Corte de Contas (lembrando que o TCU é utilizado como parâmetro para os demais Tribunais de Contas do país), consolidando esses órgãos em uma nova trajetória institucional que corrobora para o fortalecimento da ordem democrática. Entre as mudanças institucionais tratadas pelo ordenamento jurídico, *“destacam-se a ampliação das funções dos TCs, abrangendo também o controle de desempenho; a indicação da maioria de seus dirigentes pelo Poder Legislativo e a atribuição à população de poder de denúncia de irregularidades”* (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 748).

Neste presente trabalho, será discutido com maior atenção os desdobramentos do que dispõe o artigo 70 da CF/88, o qual versa sobre os tipos de fiscalizações que deverão ser exercidas pelo controle externo e pelo sistema de controle interno — *“aquele exercido por órgãos de um Poder sobre condutas administrativas produzidas dentro de sua esfera”* (CARVALHO FILHO, 2015, p.977) — de cada poder. Tal dispositivo convoca a competência para realização de fiscalizações operacionais, que transcendem a utilização do parâmetro de controle da legalidade, único parâmetro atribuído ao Tribunal até então, e, assim, ampliam o leque de possibilidades de atuação da Corte de Contas para contemplar uma fiscalização amparada nos parâmetros da economicidade e da legitimidade na gestão dos recursos públicos (ROMEIRO; SILVEIRA E SILVA, 2022). O princípio da eficiência foi incorporado ao artigo 37 da CF/88 para reforçar a necessidade de uma gestão pública eficiente e eficaz para atender as demandas cada vez mais complexas da sociedade.

Em outras palavras, o novo texto constitucional de 1988 ampliou o alcance da atuação do controle externo ao expandir as atribuições do TCU para além dos aspectos legais, mas englobando igualmente aspectos operacionais e patrimoniais a fim de conferir uma maior independência e eficácia na fiscalização e correção de irregularidades em relação aos órgãos e entidades fiscalizadas. Os termos *efetividade*, *eficiência* e *eficácia* são aqui interpretados como dimensões operacionais deste novo tipo de avaliação, em que:

"No uso corrente, a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a *condições controladas* e a resultados desejados de experimentos (...)" (MARINHO; FAÇANHA, 2001, p. 2).

Isto posto, em decorrência deste novo enfoque pautado na eficiência e diretrizes de boas práticas para uma adequada gestão pública, será analisado mais à frente como o TCU, uma Entidade Fiscalizadora Superior - EFS³, vem adotando características próprias das Controladorias ou Auditorias-Gerais em detrimento de um modelo engessado dos Tribunais de Contas como um órgão estritamente fiscalizador do emprego da lei.

IMPLICAÇÕES INSTITUCIONAIS DO CONTROLE EXTERNO ADVINDAS COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988:

As instituições superiores de controle estão evoluindo junto à complexificação do Estado Moderno, que tem se profissionalizado a fim de responder à diversificação das demandas da sociedade em um contexto de profundas transformações socioeconômicas e de modernização dos regimes políticos. Assim, o Estado passa por contínuas alterações em seu tamanho, em seu papel e no modo de exercê-lo, o que impacta então o modo de atuação das entidades fiscalizadoras (SOUTO, 2001). Nesse sentido, em vários países, as Constituições locais passaram a concentrar essa responsabilidade nas mãos de autoridades máximas de fiscalização, as Entidades Fiscalizadoras Superiores, um órgão incumbido do *“poder coercitivo de verificação e concretização de adequada auditoria acerca da regularidade do*

³ “A Entidade Fiscalizadora Superior (EFS), ou instituição de auditoria nacional, cumpre a função de auditoria independente e técnica no setor público, que normalmente é estabelecida pela Constituição de um país ou pelo órgão legislativo supremo. Uma EFS é responsável pela supervisão e tomada de contas do governo quanto à utilização dos recursos públicos, em conjunto com o Legislativo e outros órgãos de supervisão. [...] Onde houver mais de um organismo que cumpre o papel de auditoria externa no setor público, a EFS é geralmente detentora das mais sólidas garantias constitucionais de independência” (OCDE, 2015, p. 13).

emprego dos orçamentos públicos e, em última análise, do cumprimento da legalidade e do papel constitucional atribuído à Administração Pública” (TORRES, 2012, p. 7038).

As EFS, como autoridades fiscalizadoras máximas, ou seja, situadas no ápice da estrutura administrativa do Estado, para uma plena execução de sua função fiscalizatória, segundo Caroline Torres:

[...] devem atuar com relativa independência no controle da regularidade das contas públicas, tendo sob sua responsabilidade a avaliação do funcionamento administrativo das diversas unidades componentes do aparelho estatal, de forma a auxiliar os demais Poderes e a própria população, no controle da legalidade e da observação da economicidade dos atos administrativos (TORRES, 2012, p. 7039).

Em outros termos, tais órgãos precisam atuar com uma relativa independência a fim de que seu poder fiscalizatório possa alcançar a administração pública como um todo e não apenas os atos emanados do Poder Executivo. Isso porque os demais Poderes também executam atos administrativos passíveis de verificação no desempenho de suas atividades constitucionais, principalmente atos relacionados à gestão de pessoal e licitações de compras e serviços. Logo, pode-se concluir que as EFS têm “o poder de auditar a regularidade das contas públicas de cada um dos Poderes” (TORRES, 2012, p. 7039), sendo assim, necessitando de autonomia para o desempenho adequado de tal missão.

As EFS, em geral, assumem a forma de órgão auxiliar do Poder Legislativo, preponderantemente, como o caso brasileiro consagrado na CF/88, ou do Judiciário, através de Tribunais de Contas ou de Auditorias Gerais/Controladorias⁴. Quando das discussões em relação à forma de organização dos TCs no texto constitucional, alguns grupos defenderam a adoção de modelo de Controladorias, em que há a figura de um controlador-geral detentor de mandato fixo, escolhido pelo Executivo com aprovação do Legislativo, que assume as responsabilidades e direção do órgão. Porém, dando continuidade ao modelo já existente no país desde a proclamação da República, permaneceu a estrutura de direção colegiada e autônoma em relação aos demais poderes, com a atribuição de órgão auxiliar do Legislativo no controle das contas públicas. Em um período de redemocratização, o Legislativo recuperava seu poder no controle dos atos emanados do Executivo.

⁴ O modelo de “Controladorias” como EFS não se confunde com as Controladorias-Gerais que são órgãos executores do controle interno na administração pública brasileira.

Os dois tipos de modelos clássicos de controle, então, são os Tribunais de Contas, ou Corte de Contas, e as Controladorias, ou Auditorias-Gerais, cada uma atendendo às peculiaridades de sua realidade política e social. Porém, conforme as sociedades evoluem, a estrutura estatal também acompanha essas mudanças a fim de se adequar à nova realidade posta, abrindo a possibilidade de incorporação de características de ambos os modelos de modo a ser capaz de atender os diferentes desafios propostos para uma regular gestão da máquina pública.

Como já exposto, no Brasil, no âmbito federal, a EFS e autoridade competente para o exercício do controle externo é o TCU, tendo adotado o modelo da Corte de Contas. O modelo dos TCs tem origem latina, foi adotado na França e em toda Europa Continental, além de países cuja influência européia fora predominante (TORRES, 2012). Este modelo costuma apresentar uma maior autonomia, pois não encontra vínculo hierarquizado a nenhum dos Poderes. No Brasil, o TCU se consagra como um órgão administrativo de natureza autônoma, incumbido pela CF/88 de uma série de competências exclusivas e de outras competências em conjunto com o Poder Legislativo de modo a auxiliar este último no exercício do controle fiscalizatório. Tal estrutura permite que a Corte possa atuar de maneira mais imparcial no exercício fiscalizatório do funcionamento e regularidade das contas públicas no âmbito dos atos administrativos formalizados em todos os poderes. Para reforçar esta autonomia, em questões estruturais, os ministros e conselheiros dos TCs são dotados de vitaliciedade de modo a evitar a sucumbência de suas decisões às pressões políticas ou econômicas no exercício de seu poder de jurisdição administrativa, pois possuem competência para “julgar” a regularidade da gestão, podendo emitir determinações e aplicar sanções. Logo, tais autoridades possuem o poder “judicante” e coercitivo de impor sanções de ordem administrativas para aqueles que descumprirem o texto legal (TORRES, 2012).

Por outro lado, no modelo das Controladorias, as EFS possuem uma estreita vinculação com algum dos Poderes, debilitando uma possível força coercitiva necessária à fiscalização de irregularidades no âmbito administrativo. No entanto, o controle exercido pelas Auditorias-Gerais, comumente, é destituído de poderes jurisdicionais e força coercitiva, assim, diferenciando-se do modelo anterior por possuir determinações de caráter opinativo e consultivo, somente. A origem desse modelo de Controladorias é anglo-saxã e foi amplamente disseminada entre os

países de influência inglesa e americana. Nas Controladorias, diferente da estrutura de colegiados, há a figura de um dirigente que segue um regime de mandato fixo, logo, com predominância de decisões monocráticas. Assim sendo, este órgão unipessoal, como um órgão consultivo e opinativo, emite relatórios e pareceres objetivando contribuir para a melhoria dos resultados, da eficiência, da eficácia e da efetividade da gestão pública. Há então uma predominância da utilização de técnicas e procedimentos de auditorias, similar ao modelo de auditorias da iniciativa privada. Logo, pode-se concluir que tais órgãos são despidos de competência para impor sanções administrativas, uma vez que suas decisões possuem caráter opinativo. As penas de natureza administrativa devem ser então aplicadas pelas próprias autoridades públicas.

Conforme exposto acima, pode-se observar que as Controladorias preocupam-se em aferir a performance e o resultado dos órgãos públicos, emitindo recomendações de modo a contribuir para o aperfeiçoamento na gestão da máquina pública. Por outro lado, os Tribunais de Contas focam mais no controle de legalidade, pois objetivam julgar as contas dos administradores públicos e coibir a ocorrência de irregularidades na administração pública. Todavia, vale ressaltar os pontos de convergência entre os modelos de EFS apresentados, como a integração de sua estrutura na ordem jurídica estatal, geralmente prevista constitucionalmente; a necessidade de autonomia para o adequado desempenho da função fiscalizatória; e a necessidade de uma autoridade moral e técnica sobre os entes fiscalizados, de modo a ter um bom grau de atendimento por estes das recomendações expedidas pelas entidades fiscalizadoras (TORRES, 2012).

Mais uma vez, vale reforçar que apesar da existência de pontos convergentes entre os modelos, a forma de atuação das EFS varia de um país para outro de modo a atender à realidade social, política e institucional própria de cada Estado. E é devido a essa contínua transformação das relações sociais e políticas na sociedade que impactam diretamente o modo em que o Estado se constrói e se consolida que tais modelos estão caminhando para, cada vez mais, uma estruturação híbrida entre os sistemas fiscalizatórios adotados.

A expansão e complexidade crescente das ações estatais resultam numa cobrança de uma gestão mais eficiente e eficaz, focada no impacto das políticas

públicas na sociedade. Diante disto, no contexto brasileiro, a CF/88 reformulou o controle externo de modo a atender os novos arranjos do Estado, seja de um fortalecimento da *accountability* democrática, seja das novas demandas de uma gestão pública eficiente a partir da reforma gerencial dos anos 1990, que tinha como proposta a mudança de uma administração pública burocrática e clientelista para uma administração pública gerencial pautada em maior autonomia e eficiência. Com isso, o TCU teve que se adaptar aos novos critérios de definição de desempenho da gestão pública que deixaram de ser pautados apenas ao cumprimento do texto da lei, e passaram a incluir padrões de qualidade em termos de economicidade, de eficiência e de efetividade e impacto da ação estatal. Vale apontar que embora o artigo 71 se refira, de modo expresso, ao TCU, o artigo 75 estende a mesma disciplina aos demais TCs do país, como os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, respeitadas o princípio federativo e seus desdobramentos. Desta maneira, “*surgiu a atual duplicidade da ação desses órgãos: o controle de legalidade e o controle de desempenho*” (POLLITT *et al.*, apud OLIVIERI, 2016, p.15).

De acordo com Loureiro e demais autores, quando das atribuições dos TCs, destacam-se a definição e a ampliação de suas competências exclusivas dentro da estrutura de poder. É mencionado, como exemplos, a prerrogativa constitucional da elaboração do parecer técnico sobre a tomada de contas do Executivo e, o principal, a função de realizar as auditorias de desempenho das políticas públicas, superando então a imagem de uma atividade de cunho estritamente legalista. Acrescenta, “[...] *ainda, no rol das atribuições, a apreciação da legalidade dos contratos, da admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões, além de se manifestar acerca da legalidade das licitações em caráter prévio, evitando, assim, benefícios a determinados grupos econômicos*” (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 749). Contudo, pode-se destacar que a utilização de mecanismos de controle para aferição dos resultados da gestão pública é uma das maiores inovações em termos de *accountability* democrática, pois há uma responsabilização do poder público conforme o desempenho dos programas governamentais (ARANTES *et al.*, 2010). Assim:

Nessa nova modalidade, os governantes eleitos e os burocratas serão avaliados substantivamente pelo cumprimento das metas propostas. Para além das possíveis penalidades que os cidadãos possam vir a impor aos

ocupantes de cargos públicos, o mais importante é que esse instrumento de *accountability* democrática orienta-se por diretrizes mais claras que melhoram o debate e, desse modo, servem não só como forma de controle, mas igualmente como aprendizado cívico (ARANTES *et al.*, 2010, p. 129).

Os autores destacam que uma condição para o êxito desse mecanismo é a transparência governamental, que segundo eles, é a peça-chave para a *accountability* de maneira geral, sem a qual, nesse caso, não há minimamente como aferir o desempenho do poder público (ABRUCIO E LOUREIRO, apud ARANTES *et al.*, 2010, p. 129). E de fato, a transparência e a visibilidade dos atos do poder público são necessárias para o controle dos governantes, embora não suficiente. Como se perguntou o filósofo italiano: “*Como o governo poderia ser controlado se se mantivesse escondido?*” (BOBBIO, apud ARANTES *et al.*, 2010, p. 117).

Portanto, o TCU, como uma EFS, no dever constitucional de executar a fiscalização operacional, ao realizar o controle do desempenho, verifica não apenas se o gasto foi realizado segundo as normas legais, mas também se ele produziu o resultado esperado. Em paralelo, há a abertura para um “*controle concomitante ao desenvolvimento da política pública ou do projeto, o que possibilita a correção de eventuais erros no decorrer do processo*” (ARANTES *et al.*, 2010, p.130). Com isso, pode-se observar como a nossa Corte de Contas está aderindo, cada vez mais, características das Controladorias no tocante ao controle da *performance* e dos resultados das políticas públicas implementadas, com a emissão de pareceres que visem ao aperfeiçoamento das práticas de gestão dos recursos públicos em detrimento de um controle estritamente de cunho legalista. Assim, além da realização de auditorias operacionais, ponto central das Auditorias-Gerais, destinadas à aferição da *performance* da máquina pública, igualmente, há a verificação da efetividade de políticas públicas e economicidade dos gastos públicos, tópicos alicerçados no artigo 70 da CF/88 “*quanto à legalidade, legitimidade, economicidade [...]*”.

Por fim, também se insere nas competências da Corte de Contas a competência para emitir opiniões, de modo a auxiliar no aperfeiçoamento da gestão pública. Por possuir caráter opinativo, não se pode falar de um poder coercitivo, mas apenas recomendações de boas práticas para uma melhor gestão. Isto posto, o TCU, como uma EFS, não se limita a um modelo estrito de Tribunal de Contas, pois

verifica-se que, a partir da promulgação da Constituição de 1988, a Corte está caminhando cada vez mais para uma estrutura híbrida de sistema fiscalizatório, aderindo características próprias dos Tribunais — como, por exemplo, estrutura de órgão colegiado e caráter “judicante” de suas decisões — e características das Controladorias — como, por exemplo, a capacidade de realizar auditorias operacionais com foco na eficiência e efetividade da gestão pública e a emissão de recomendações de caráter opinativo visando melhorias na prática da gestão dos recursos públicos. Estas últimas medidas vêm ganhando cada vez mais destaque e relevância com “*a crescente complexidade das relações sociais e com a mudança na forma de atuação do Estado, cujos processos decisórios também se tornaram mais rápidos e sofisticados e ampliaram as exigências feitas aos órgãos de controle*” (SOUTO, 2001, p. 335).

OBSTÁCULOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO COMO UM AGENTE PROPULSOR DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA ADMINISTRATIVA:

Como já visto, há uma tendência de reforçar, no âmbito do controle externo, a realização de auditorias operacionais e de avaliações de programas que contribuem para a melhoria do desempenho dos entes públicos e para um aproveitamento mais racional dos recursos públicos. Tal direcionamento fortalece o papel do controle como uma das funções do Estado e, com isso, atende ao anseio social por um funcionamento mais eficiente do poder público (SOUTO, 2001). Além da fiscalização burocrática, da observância das formalidades, há um controle voltado para o cumprimento dos objetivos governamentais, preocupado com a obtenção de resultados e seu impacto na coletividade. Assim, a eficiência, eficácia e efetividade das ações dos gestores públicos são avaliadas, o que gera ao final das auditorias fiscalizatórias a emissão de recomendações de boas práticas administrativas. Apesar desta prática ser fundamentada na busca do aperfeiçoamento da gestão pública, pode acontecer de ocorrer duas situações conflitantes.

A primeira delas é que há uma linha tênue entre o julgamento de mérito do Administrador do órgão fiscalizado e o julgamento de boas práticas do órgão fiscalizador. Apenas a própria Administração no exercício de autotutela é capaz de realizar o juízo de conveniência e oportunidade sobre os seus atos administrativos,

claro, desde que esteja dentro da margem de liberdade definida em lei, caso contrário, o Poder Judiciário poderá invalidar o ato discricionário. Vale apontar que ato discricionário é aquele praticado dentro da margem de liberdade estabelecida em lei, diferente de um ato arbitrário que é uma ação contrária ou excedente da lei, ou seja, sendo um ato ilegítimo e inválido (CARVALHO FILHO, 2015, p.53). Da mesma maneira, caso haja um ato discricionário que manifesta-se desarrazoado ou desproporcional, a Corte Judiciária poderá anulá-lo em virtude de sua ilegalidade ou ilegitimidade. A Corte de Contas, em sua tarefa de avaliar os aspectos de eficiência, economicidade e boa gestão, emite orientações visando as boas práticas no âmbito estatal, mas isso não lhe confere o poder de revogar os atos da administração que considerar ineficientes. Ou seja, cabe ao TC respeitar o espaço de julgamento de mérito da Administração sem substituir a função do administrador. Logo, a ação fiscalizadora assume, nessa seara, destacado caráter didático, para isso, sendo necessária a cooperação e menor resistência dos auditados a fim de que possam reconhecer os ganhos que a colaboração com o órgão de controle pode trazer para o aperfeiçoamento da gestão pública.

A segunda situação é o fato da administração pública, conforme estudos apontam, ser refém de suas próprias ineficiências no âmbito administrativo, especificamente nas atividades de planejamento, implementação e monitoramento (OLIVIERI, 2016). Olivieri destaca em seu estudo algumas das ineficiências encontradas nos órgãos executivos, entre elas:

[...] exercício fraco dos mínimos controles administrativos; ausência ou enorme fragilidade de mecanismos para identificar, prevenir e corrigir falhas que podem levar a irregularidades e fraudes; e ausência de capacidade para definir com precisão o nível de controles necessários para reduzir a padrões aceitáveis o risco de ocorrência das irregularidades e das fraudes (OLIVIERI, 2016, p.10)

Assim, diante desta gestão fragilizada no interior dos órgãos, as entidades fiscalizadoras têm sua capacidade de realizar auditorias centradas na análise da eficiência e efetividade dos programas e projetos públicos afetada, pois são sobrecarregadas com tarefas relacionadas ao levantamento de informações procedimentais sobre o empreendimento, levando ao que a autora chama de um “controle de varejo”. Logo, com a baixa efetividade dos controles administrativos internos dos órgãos executivos, os TCs restringem-se à análise de procedimentos formais e detalhes de contratação, em vez de realizar uma análise global sobre os

resultados que poderia acarretar na identificação de problemas sistêmicos da administração pública, *“cuja solução teria impacto ‘no atacado’, ou seja, no conjunto das ações do Executivo”* (OLIVIERI, 2016, p. 10). A autora destaca também o conflito do julgamento de mérito da decisão administrativa desencadeada pela precarização do controle interno: *“Além disso, essa atuação ‘no varejo’ leva os órgãos de controle a discutir em procedimentos da implementação das políticas [...], interferindo na área de decisão dos gestores, que são os responsáveis pelas decisões de implementação”* (OLIVIERI, 2016, p. 10).

Em suma, a administração pública brasileira por apresentar fragilidades em seu âmbito administrativo, estimula a atuação discricionária por parte das entidades fiscalizadoras na definição de meios mais adequados para a execução das próprias ações de controle interno, pois boa parte dos órgãos controlados exercem muito fracamente os mínimos controles administrativos, não tendo mecanismos para identificação, prevenção e correção de falhas que possam levar à ocorrência das irregularidades e das fraudes.

Sendo assim, a autora demonstra como a ausência desses controles integrados faz com que nem a Administração e nem os órgãos de controle atuem de forma eficaz. Isso porque, de um lado, os órgãos fiscalizadores, por mais que se expandam e se aperfeiçoem, continuam identificando recorrentemente irregularidades e fraudes semelhantes, o que leva a questionar a efetividade de suas ações, pois as falhas identificadas são sanadas pontualmente nas auditorias realizadas, e não uma proposta de solução sistêmica (levando ao “controle de varejo”). De outro lado, a Administração não desenvolve capacidade de identificar e nem de corrigir de forma autônoma os problemas que originam tais irregularidades, sendo refém de recomendações que não são capazes de promover uma melhoria estrutural das práticas de gestão. Tais recomendações restringem-se ao estabelecimento de procedimentos mínimos de monitoramento dos projetos e ações públicas a fim de que se possa ter não só um controle das atividades exercidas pelo órgão, mas também um mínimo de transparência governamental para uma *accountability* democrática:

Em termos coloquiais, poderíamos dizer que o controle “enxuga gelo” (pois os problemas são recorrentes) e “tranca porta arrombada” (pois geralmente identifica problemas quando já são muito graves). A APF [Administração

Pública Federal], por sua vez, “fica a reboque” dos controles (se torna refém dos critérios definidos pelos órgãos de controle) e tenta “correr atrás do prejuízo” (providenciando soluções pontuais depois que as irregularidades são identificadas, em vez de promover mudanças sistêmicas que permitam prever e reduzir a ocorrência de problemas (OLIVIERI, 2016, p. 13).

À vista disso, há uma necessidade de os órgãos de controle se abrirem ao debate com os gestores públicos, por meio da integração e da negociação de visões divergentes, com o objetivo de estabelecer parâmetros de controle compartilhados entre controladores e controlados, assim, estimulando uma gestão mais ágil e eficaz (OLIVIERI, 2016). Logo, as auditorias operacionais, se bem conduzidas pelas entidades fiscalizadoras e adotando uma postura de parceria com a Administração, podem alcançar consequências positivas para o sistema (DIANA, 2019). O diálogo entre o órgão de controle e o órgão fiscalizado é fundamental para o desenvolvimento dos trabalhos e o alcance de resultados sistêmicos, permitindo que a Administração contribua para a identificação dos problemas do setor e, então, aperfeiçoando a formulação de recomendações que, por sua vez, objetivam o aperfeiçoamento da máquina administrativa.

Deste modo, a aproximação entre os agentes não só contribui para a concretização de medidas que tragam de fato melhorias para uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva, mas também corrobora para a tendência de uma atuação do controle externo preocupado com o controle de desempenho voltado para os resultados das ações públicas em detrimento de uma centralidade no cumprimento legal e aspectos formais do rito burocrático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Ao longo do texto, foi explicitado como o controle externo no Brasil, a fim de atender às diferentes demandas sociais de uma realidade cada vez mais complexa, foi se transformando e evoluindo no sentido de não apenas fiscalizar as condutas dos atores inseridos no aparato estatal, mas também de poder avaliar e intervir na concretização das políticas públicas. O controle exercido pelas Cortes de Contas inserem-se como um dos meios para a *accountability* democrática, uma vez que possibilita a fiscalização administrativo-financeira das ações públicas.

Como resposta ao novo arranjo estatal após um longo período ditatorial, a CF/88 não só ampliou os sistemas de controle a fim de fortalecer a ordem democrática, como também moldou o Estado pelos princípios da eficiência e efetividade. Assim, as atividades de fiscalização ultrapassam a simples verificação de conformidade às leis e avançam para as chamadas auditorias operacionais, nas quais há um controle do desempenho e da efetividade das políticas públicas, em reforço à transparência governamental. Essa mudança de foco, de um controle de legalidade para um controle de *performance* junto a emissão de recomendações de boas práticas administrativas, aproxima as Cortes de Contas dos modelos das Controladorias, avançando para uma estrutura cada vez mais híbrida dos sistemas fiscalizatórios.

Por outro lado, para o controle externo de fato poder contribuir para um aprimoramento da máquina pública, é preciso que os agentes do órgão fiscalizador tenham um amplo conhecimento das políticas implementadas e do setor em que estão inseridas, o que reforça a necessidade de uma maior interação entre o órgão controlador e o órgão controlado. Esse tipo de cautela é necessária para que não haja uma ingerência na gestão das políticas ou uma invasão de mérito da decisão administrativa, mas sim uma parceria entre os órgãos para uma gestão pública cada vez mais sofisticada. Ao mesmo tempo, sob essa lógica de atuação, o controle externo consolida sua busca por mais eficiência e efetividade na máquina pública.

REFERÊNCIAS:

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 109-147.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28º ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DIANA, Gisele Novack. A auditoria operacional do TCU como instrumento de aperfeiçoamento dos servidores de saneamento básico: novos rumos do controle externo. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, v. 42, n.1, p. 169–179, jan/jun, 2019.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **RAP**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: 43(4):739-72, jul/ago, 2009.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. **Programas Sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. IPEA. Rio de Janeiro, 2001.

OCDE. **Entidades Fiscalizadoras Superiores e Boa Governança: Supervisão, Visão e Previsão** (Impressão Preliminar). 2015.

OLIVIERI, Cecília. **A atuação dos controles interno e externo ao executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**. IPEA. Rio de Janeiro, 2016.

ROMEIRO, Geórgia Valverde Leão; SILVEIRA E SILVA, Rafael. **Ampliar para mais influenciar: o desenvolvimento institucional do TCU a partir da Constituição de 1988**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Outubro 2022 (Texto para Discussão nº 312).

SOUTO, Humberto Guimarães. O Tribunal de Contas da União e as atuais mudanças em sua estrutura e em sua forma de atuação. **R. TCU**. Revista do TCU, Brasília, v. 32, n. 89, jul/set, 2001.

TORRES, Caroline de Fátima da Silva. Entidades Fiscalizadoras Superiores dos países integrantes do MERCOSUL e perspectivas de controle externo a partir do EFSUL. **RIDB**. Revista do Instituto do Direito Brasileiro. Ano 1 (2012), n. 11. p. 7035-7060.