

# INSTITUIÇÕES PARALELAS DE CONTROLE EXTERNO X EFICIÊNCIA DO ESTADO

## O Brasil precisa de novas Autoridades Fiscais Independentes?

*Por Lucieni Pereira e Glória Merola<sup>1</sup>*

O anúncio da apresentação da proposta de emenda constitucional para instituir uma **Autoridade Fiscal Independente** (AFI), órgão do Congresso Nacional, é mais uma daquelas invenções que surgem em meio a crises. No Brasil, não é raro os governantes inovarem com estruturas paralelas na ilusão de que resolverão problemas de eficiência das instituições existentes.

Ao invés de enfrentar os desafios com responsabilidade e qualidade fiscais - o que pressupõe fazer mais e melhor com os recursos disponíveis -, os problemas aqui são agravados com sobreposição de instituições que custam caro ao contribuinte sem qualquer garantia de eficiência do aparato estatal.

O Brasil inaugurará figurino *sui generis* de controle externo no mundo, com a duplicação de esforços e gastos públicos para manter uma instituição de fiscalização independente nos moldes do padrão anglo-saxão (a exemplo do *Government Accountability Office* - GAO americano e o *National Audit Office* - NAO inglês) em paralelo à instituição colegiada com poder de julgamento e sancionador (Tribunal de Contas), cujo modelo é adotado por diversos Países referenciados pelo Direito Romano, como Brasil (TCU), França, Espanha, Portugal, Itália, etc.

Esse modelo de duas instituições de controle concorrentes cria ambiente de **instabilidade** nas organizações públicas e de **insegurança jurídica** sem precedente, pois os gestores ficarão à mercê de dois vetores de fiscalização que poderão ter entendimentos divergentes sobre o objeto da fiscalização. Tal confusão institucional compromete a eficiência fiscalizatória e tem consequência inversa ao que se pretende com a proposta ventilada: aperfeiçoar o controle das finanças públicas.

Ao conceber o controle externo brasileiro, o constituinte previu o TCU a título de Entidade de Fiscalização Superior (EFS) para exercer, de forma privativa e distante

---

<sup>1</sup> Lucieni Pereira é Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, Especialista em Finanças Públicas e Controle Externo, Professora de Gestão Fiscal do Instituto dos Magistrados do Distrito Federal (IMAG-DF), da Escola Nacional de Governo (ENG) e outras instituições de ensino. É Presidente da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) e Diretora de Assuntos da Área Federal da Confederação Nacional dos Servidores Públicos (CNSP)

Glória Merola é Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União aposentada, Especialista em Auditoria Operacional e Políticas Públicas, Professora de Controle Externo em diversas instituições de ensino. Durante vários anos representou o Tribunal de Contas da União no Subcomitê de Auditoria Operacional da INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI), organismo internacional que congrega as Entidades de Fiscalização Superiores de mais de 190 Países. É Diretora de Controle Externo Adjunta da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) e Vice-Presidente da Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (AUD-TCU)

de **influências político-partidárias** que são próprias da dinâmica das Casas Legislativas, a fiscalização sobre todos os Poderes e órgãos autônomos que integram a Administração Pública Federal e entidades privadas que aplicam dinheiro público.

Para tanto, o constituinte assegurou ao TCU colegiado decisório composto por nove Magistrados de Contas cujos titulares detêm as mesmas prerrogativas, direitos e impedimentos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e a mesma organicidade dos Tribunais do Poder Judiciário. Merece destaque a competência privativa para elaborar seu regimento interno com observância das **normas de processo e das garantias processuais das partes** em simetria com o Poder Judiciário, aspecto fundamental da democracia para evitar assimetrias e injustiças na responsabilização e imposição de restrições a direitos.

**Não há razão, pois, para conferir tratamento anti-isonômico aos gestores do Poder Executivo em relação aos demais Poderes e órgãos.** Todos têm direito à imparcialidade por ocasião das fiscalizações a que estão submetidos, cujo resultado pode acarretar sanções pesadas e graves restrições de direito, tais como aplicação de multa, afastamento do cargo, julgamento de contas irregulares com a consequente repercussão eleitoral com a inelegibilidade de 8 anos fixada pela Lei da Ficha Limpa.

O TCU, para o desempenho de sua missão institucional, dispõe de duas importantes estruturas jurisdicionais na esfera de controle externo: o **Órgão de Instrução**, responsável pelas fiscalizações; e os **Órgãos Colegiados**, responsáveis pelo julgamento de contas e apreciação de todas essas fiscalizações, inclusive sobre o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e demais normas legais.

Para completar o devido processo legal, o constituinte previu o **Ministério Público de Contas** que atua junto ao TCU, com vistas a assegurar a **imparcialidade dos órgãos julgadores** (Plenário e Câmaras) na aplicação da lei, constituindo essa mais uma garantia dos gestores sujeitos às fiscalizações na esfera de controle externo.

O Órgão de Instrução é integrado de pouco mais de 1.550 Auditores de Controle Externo concursados especificamente para o exercício, em todo País, das atividades de Estado referentes a auditorias, inspeções e demais procedimentos fiscalizatórios previstos no artigo 71 da Constituição de competência exclusiva do TCU.

O figurino de controle externo adotado pela União é replicado nos 26 Estados, no Distrito Federal e nos Municípios do Rio de Janeiro e São Paulo por força constitucional, perfazendo 34 Tribunais de Contas no Brasil.

A decisão de criar um modelo híbrido de controle externo brasileiro - com Autoridade Fiscal Independente no Legislativo e Tribunal de Contas para exercerem em concorrência as mesmas funções - certamente se replicará nos Estados e em mais de **5,5 mil Municípios**, aumentando, sobremaneira, os gastos dos órgãos do Legislativo em todo País.

A criação de instituições constitucionais independentes para o exercício do controle da gestão pública é medida que exige cautela redobrada, sob pena de criar óbices para a efetividade do controle externo e aumentar o índice de percepção da impunidade que impera no País.

Ao dispor sobre as competências dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público (CNJ e CNMP), o Congresso Nacional ressaltou expressamente que as respectivas atuações de natureza administrativo-disciplinar, no que tange à verificação da legalidade dos atos administrativos, devem ser exercidas **sem prejuízo da competência privativa do TCU na esfera de controle externo** nos termos dos artigos 103-B e 130-A da Constituição.

Tal previsão revelou-se oportuna para dirimir conflitos de competência entre o TCU e o CNJ, conforme se verifica do teor do **Acórdão nº 289/2008-TCU/Plenário**. A criação de uma Autoridade Fiscal Independente no âmbito do controle externo, para atuar em concorrência com o TCU na mesma esfera, criará obstáculos infinitamente maiores para o exercício do controle, o que pode dificultar, ainda mais, a persecução da correta aplicação da LRF.

Espaço para aperfeiçoamento do funcionamento das instituições de controle externo sempre há e o momento revela-se oportuno. Carece de aperfeiçoamento, por exemplo, a regulamentação das **audiências públicas** quadrimestrais pelo Congresso Nacional e demais Casas Legislativas para o Poder Executivo demonstrar e avaliar o **cumprimento das metas fiscais**, em cumprimento ao artigo 9º, § 4º da LRF.

Essa é uma função conferida ao Congresso Nacional de extrema relevância, que há 15 anos não se dá a devida importância ao instrumento de controle público e social. As famosas ‘pedaladas fiscais’ poderiam ser combatidas não apenas pela Representação do Ministério Público de Contas e a inspeção realizada pelo TCU, mas pelo amplo debate sobre o tema nessas audiências públicas quadrimestrais fundamentadas pelos relatórios elaborados pelo TCU.

Formalizada a Representação das ‘pedaladas fiscais’ pelo Ministério Público de Contas em agosto de 2014, o tema não ganhou destaque na audiência pública de setembro, tampouco na de fevereiro deste ano realizada pelo Congresso Nacional. Somente após a imprensa repercutir amplamente a apreciação da matéria pelo Plenário do TCU, em abril de 2015, o tema foi tratado na audiência pública de maio, com questionamentos feitos à autoridade monetária. Isso significa que a fiscalização a ser feita pela suposta **Autoridade Fiscal Independente** iria sofrer o mesmo tratamento dado aos relatórios do TCU, ou seja, nenhum.

Nesse sentido, revela-se oportuno regulamentar a participação nas audiências públicas de especialistas do TCU, do Ministério Público de Contas e do Ministério Público Federal para que tais instituições exponham as fiscalizações e demais procedimentos investigatórios realizados no período, além de estimular a participação de organizações especializadas da sociedade civil.

Por outro lado, se o argumento para criação da **Autoridade Fiscal Independente** é imprimir agilidade no acompanhamento da política fiscal, a solução se afigura fácil e econômica, sem gastos adicionais para o contribuinte: **bastaria prever na lei de diretrizes orçamentárias, para as fiscalizações referentes à política fiscal, sistemática semelhante à adotada para fiscalização de obras públicas em que o TCU, para cumprir demanda do Congresso Nacional, encaminha periodicamente Relatório das Obras com Indícios de Irregularidades (FISCOBRAS)** para atender a urgência do

processo orçamentário que, de outro modo, ficaria na dependência de que se concluísse cada processo de julgamento pelo Colegiado do TCU.

Também contribuirá para o fortalecimento institucional a regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal (CGF) com representação múltipla das três esferas de governo, tal como previsto no artigo 67 da LRF. Diferentemente do figurino concorrente de instituições independentes de controle externo que se pretende inaugurar, o CGF somará esforços com os órgãos de controle interno e externo na medida em que contribuirá para a padronização da aplicação das normas gerais de finanças públicas na Federação.

Ainda com objetivo de aperfeiçoar a fiscalização da política fiscal, carece de definição a metodologia de apuração do resultado fiscal, hoje objeto de diversas óticas, e a fixação de limites das dívidas mobiliária federal e consolidada da União. Trata-se de iniciativas da competência constitucionalmente assegurada ao Congresso Nacional e ao Senado Federal que, igualmente, aguardam deliberação há 15 anos, a despeito das propostas encaminhadas em 2000 pelo Poder Executivo e dos alertas feitos pelo TCU acerca do risco moral que essa lacuna acarreta para a condução da política fiscal.

Outro desafio a ser superado diz respeito às dificuldades de integração entre Tribunais de Contas, Casas Legislativas, imprensa e demais segmentos da sociedade civil. Merece aperfeiçoamento, por exemplo, a regulamentação da emissão de **ALERTAS FISCAIS** (sinal amarelo) sempre que houver risco de descumprimento dos limites fiscais ou fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária, conforme competência privativa assegurada aos Tribunais nos termos fixados pelo artigo 59, § 1º da LRF.

Como se nota, há espaço para aperfeiçoar a sinergia entre o TCU, o Congresso Nacional e a sociedade. A solução para superar os desafios, todavia, não justifica a criação de instâncias paralelas de controle e todo seu aparato.