

T

ribunais de Contas de frente para o futuro

Valdecir Pascoal

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

Introdução

Se dúvidas havia acerca da relevância do papel dos Tribunais de Contas nos caminhos da democracia e da república, os tempos atuais demonstram, inequivocamente, a sua capacidade de contribuir para o aperfeiçoamento desses institutos, em prol de toda a sociedade.

É outro o quadro que se desenha hoje, com o convite explícito da sociedade para que eles intensifiquem uma atuação comprometida com o aperfeiçoamento da gestão pública, a melhoria dos serviços prestados pelo Estado e o fortalecimento dos valores democráticos e republicanos, em favor do cidadão. Este é o futuro próximo que precisamos construir.

1 História, avanços e validação social

Nascidos no alvorecer da República, os Tribunais de Contas no início tiveram sua ação contida pelo renitente espírito monárquico arraigado à cultura da sociedade imperial. Além disso, a autonomia e especialmente a efetividade de sua atuação foram ainda durante bastante

tempo comprometidas pelo ambiente autoritário que marcou boa parte do século passado. Os ideais preconizados por Rui Barbosa apenas se consagraram em sua plenitude com a Constituição Cidadã de 1988, que empoderou definitivamente os Tribunais de Contas rumo ao papel protagonista atual, caracterizado pelo elevado grau de reconhecimento e de respeito de que desfrutam junto ao mundo político e à sociedade.

Mas o caminhar não foi fácil. Ao longo do percurso, foi necessário superar, pouco a pouco, as barreiras do isolamento interinstitucional que por muito tempo perdurou. Embora conformados por diretrizes constitucionais semelhantes, cada um dos Tribunais de Contas, em razão da cultura das unidades federativas de que fazem parte, desenvolveu matizes próprias de organização e funcionamento que, em alguns pontos, demarcavam diferenças conceituais e operacionais importantes.

Esse quadro muda significativamente a partir do desenvolvimento do Programa de Modernização do Controle Externo (Promoex), implementado com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no período de 2005 a 2013, que, para a construção colaborativa de projetos comuns, promoveu um intenso debate no âmbito do sistema, em que afloraram diferenças, mas também semelhanças e boas práticas a seguir. Os Tribunais de Contas passaram a se conhecer e a avaliar oportunidades de aperfeiçoamento baseadas em compartilhamento de processos de negócio e de procedimentos operacionais.

De outra parte, novas e desafiadoras atribuições lhes foram delegadas. A Lei de Responsabilidade Fiscal convidou-os a se postar em benefício de uma gestão consequente e vinculante quanto à prestação de contas, à transparência e à garantia da transparência fiscal entre outros aspectos. No mesmo tom, as Leis de Transpa-

rência e de Acesso à Informação desafiaram-lhes a se alinhar ainda mais com o desejo do cidadão, como parceiros para um controle social mais efetivo. Por fim, e mais recentemente, com a Lei da Ficha Limpa, essas instituições foram guindadas ao patamar de atores sociais ainda mais relevantes, a partir da possibilidade de interferir, construtivamente, no processo político.

Não é por outra razão que a sociedade reconhece essa parceria e confiança nos Tribunais de Contas. Recente pesquisa realizada pelo Ibope fotografou com câmera panorâmica esse sentimento¹, quando revelou que cerca de 90% dos que efetivamente conhecem os Tribunais de Contas atestam sua importância no combate à corrupção². Percentuais da mesma ordem (80 a 89%) também asseveraram a confiança da população de que estes agentes são ativos no combate à ineficiência e ao mau uso dos recursos ou no aprimoramento da gestão. Fruto dessa percepção, os dados da pesquisa mostram ainda que, no cômputo geral, essas instituições têm um bom índice de aprovação, com a manifestação favorável à sua manutenção por cerca de 94% desses respondentes.

2 A Atricon e o aprimoramento do controle

Mas, afinal, quem responde por essa significativa validação social? Além dos fatores de desenvolvimento vegetativo de cada Tribunal de Contas, de per si, devemos destacar a atuação denodada da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que, por gestões consecutivas, vem desenvolvendo um relevante trabalho para o aprimoramento das instituições e de suas ações.

Este processo foi iniciado em 2013, com o levantamento de dados e informações sobre a organização e o funcionamento dos Tribunais de Contas, com a participação de 28 (vinte e oito) unidades. Os resultados obtidos nessa ocasião

constituíram o diagnóstico apresentado em documento publicado em novembro de 2013³.

Além da identificação de uma forte assimetria entre as entidades avaliadas, esse levantamento revelou pontos que demandavam um aprimoramento mais imediato, o que animou a Atricon a desenvolver ações complementares.

O marco fundamental e simbólico deste esforço consiste na criação, em 2014, do Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), que, mediante processo colaborativo com a participação de todo o sistema, promoveu importantes avanços conceituais para o direcionamento das atividades de controle. Com efeito, a partir da edição das Diretrizes para o aprimoramento dos Tribunais de Contas do Brasil⁴ e, especialmente, com o desenvolvimento do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), o QATC ofereceu parâmetros e efetivou o controle de sua implementação no âmbito dos entes participantes.

Vale salientar que este processo foi desenvolvido em parceria e com o apoio de todas as entidades representativas dos Tribunais de Contas, como o IRB, a Abracom e a Audicon.

Como fundamento do QATC, as diretrizes de controle cumprem a finalidade de disponibilizar um referencial para que os Tribunais de Contas aprimorem seus regulamentos, procedimentos, ferramentas e práticas em áreas de grande relevância e interesse para o Estado e para a sociedade. Este debate ganha ainda mais relevância no atual ambiente de crise fiscal, quando os recursos são escassos e tanto o Poder Executivo como o próprio Controle sofrem limitações na sua capacidade de ação. Neste contexto, para manter e ampliar a legitimidade dos Tribunais de Contas, é fundamental estar em sintonia com as reais necessidades da sociedade e do Estado e apresentar resultados consistentes e efetivos para a melhoria da gestão pública.

Cumprindo a finalidade de verificar o cumprimento dessas diretrizes e das normas internacionais, quando pertinente, foi concebido um novo ciclo de avaliação, para o qual a Atricon desenvolveu o Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), inspirado metodologicamente no instrumento *Supreme Audit Institutions Performance Measurement Framework* (SAI-PMF), idealizado e construído pela *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (Intosai). Por tudo isso, corresponde a mais moderna e adequada ferramenta de avaliação dos nossos Tribunais de Contas, ao permitir um diagnóstico de padrão internacional em sintonia com as singularidades do nosso modelo de controle, tendo como norte a busca do seu aprimoramento contínuo no futuro. Em termos numéricos, o MMD-TC contempla 8 domínios⁵, 27 indicadores, subdivididos em 81 dimensões que agregam mais de 500 critérios de avaliação.

Este conjunto de ações sinaliza para o aprimoramento do modelo de controle exercido pelos Tribunais de Contas. Sem esquecer da importância das auditorias de conformidade, merecem destaque também o controle concomitante, a auditoria operacional, a auditoria financeira, o controle interno e o uso de informações estratégicas, com análise de gestão de riscos para uma atuação precisa e que gere resultados relevantes, enfatizando ainda a importância de uma forte estrutura metodológica de auditoria e a gestão de sua qualidade.

Especificamente no caso do controle concomitante, trata-se de um dos pontos de maior impacto na efetividade do controle, seja quando evita o prosseguimento de uma licitação viciada e impede uma repactuação contratual antieconômica ou quando procura garantir o ressarcimento do erário ante evidentes indícios de prejuízos ou de desvios.

Além de focar os modelos e tipos de con-

trole que devem ser implementados, o QATC também destaca as áreas estratégicas que merecem uma atenção especial dos Tribunais de Contas. Deste ponto de vista, diretrizes específicas tratam do controle da educação, das obras públicas, das receitas e das renúncias de receitas, da ordem cronológica dos pagamentos e da transparência dos órgãos públicos.

3 O futuro dos Tribunais de Contas e as alterações constitucionais necessárias

E o que nos aguarda? Não poucos desafios. Do ponto de vista do ambiente que nos circunda, temos clareza quanto à necessidade, cada vez mais imperiosa, do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC) e de um debate propositivo acerca do nosso papel diante do enfraquecimento da efetividade da Lei da Ficha Limpa, a partir da recente decisão do Supremo Tribunal Federal, que atribui ao Legislativo Municipal a competência exclusiva para o julgamento das contas de gestão dos prefeitos ordenadores de despesas. De outra parte, desta vez com olhar mais autorreflexivo, resta-nos também o desafio de enfrentar as questões relativas ao aprimoramento do nosso modelo de composição.

Com respeito à criação do CNTC, a Atricon defende que seu modelo compreenda as atribuições de integração, normatização e correição indispensáveis ao fortalecimento dos Sistemas de Controle Externo.

No que tange às propostas acerca do modelo de composição dos membros, enfatiza-se, preliminarmente, a necessidade da observância do desenho constitucional vigente, com destaque para a estrita verificação da idoneidade, baseada nos critérios da Lei da Ficha Limpa, aliado ao compromisso de todos os Tribunais de Contas para a negativa de posse em caso de descumprimento desses requisitos. Adicionalmente, no sentido do aprimoramento do modelo atu-

al, propõe-se uma discussão envolvendo todo o sistema no sentido de ampliar a cota de participação dos membros da carreira técnica na composição dos órgãos⁶.

Outro desafio para o aprimoramento de nossa atuação consiste na proposta de criação da Lei Processual dos Tribunais de Contas, com vistas a disciplinar e padronizar a forma de organizar a atividade-fim do órgão. Debate acalentado há algum tempo, seu embrião foi alvo de recente encontro em Palmas/TO⁷, com foco no alinhamento a procedimentos já fixados no Código de Processo Civil, especialmente no sentido de preencher lacunas hoje existentes no rito desenvolvido pelos Tribunais de Contas.

Por fim, com respeito à participação dos Tribunais de Contas na implementação da Lei da Ficha Limpa, pugnamos por ações dirigidas à tentativa de reverter o teor da recente decisão do STF⁸. Para isso, defende-se que a manutenção do julgamento técnico, e não político, das contas de gestão de chefe do Poder Executivo pelos Tribunais de Contas, além de constitucionalmente coerente, implica garantir efetividade aos demais dispositivos constitucionais e legais que possibilitam a responsabilização de agentes e, ao mesmo tempo, protegem a democracia e a gestão daqueles que não souberam honrar os valores fundamentais da República.

4 Conclusão

Desafios dessa monta requerem abnegação e participação de todos, para construir soluções sintonizadas com o interesse social e que assegurem aos Tribunais de Contas a consolidação do relevante papel que já desempenham no cenário da República.

A oração final é, pois, conclamar os que fazem o sistema para, de forma altaneira e colaborativa, desenvolver processos e produtos consentâneos com uma visão propositiva alinhada com os anseios da sociedade.

-
- 1 ATRICON (2016). **Para brasileiros, Tribunais de Contas são essenciais no combate à corrupção e à ineficiência, revela pesquisa Ibope/CNI** (Disponível em: goo.gl/g5ZZPj)
 - 2 PASCOAL, Valdecir (2016a). **O que a sociedade pensa dos Tribunais de Contas?** (publicado no Estadão/Fausto de Macedo - Disponível em: <https://goo.gl/3LC2Fg>)
 - 3 ATRICON (2013). Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil : avaliação da qualidade e agilidade do controle externo (Disponível em: goo.gl/I5B5Py).
 - 4 ATRICON (2014). **Diretrizes para o aprimoramento dos Tribunais de Contas do Brasil** . (Disponível em: goo.gl/1s3G0s).
 - 5 A. Independência e marco legal; B. Estratégia para o desenvolvimento organizacional; C. Estruturas de gestão e apoio; D. Recursos humanos e liderança; E. Agilidade e tempestividade; F. Normas e metodologia de auditoria; G. Resultados (relatórios) de auditoria e H. Comunicação e gestão das partes interessadas.
 - 6 PASCOAL, Valdecir (2016). **Entrevista concedida à Agência Pública** (Disponível em: <https://goo.gl/1svPv4>)
 - 7 TCE-TO (2016). I Fórum de processualística - **Carta de Palmas** (Disponível em: goo.gl/1GCqlm)
 - 8 PASCOAL, Valdecir (2016b). **Acertando as contas com a Ficha Limpa** (Publicado originalmente na versão *web* da Folha de São Paulo - Disponível em: <https://goo.gl/DIKS7A>)