

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VERSÃO DEFINITIVA DE DISSERTAÇÃO ELABORADA PARA  
OBTENÇÃO DE GRAU DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

O CONTROLE EXTERNO FEDERAL NO BRASIL-UMA  
ANÁLISE DO MODELO DE GESTÃO FRENTE ÀS  
DEMANDAS DO SISTEMA SÓCIO POLÍTICO

APRESENTADA POR

RENATO JORGE BROWN RIBEIRO

FEVEREIRO/2002

BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO “O CONTROLE EXTERNO FEDERAL NO BRASIL - UMA ANÁLISE DO MODELO DE GESTÃO FRENTE ÀS DEMANDAS DO SISTEMA SÓCIO POLÍTICO”:

PROF DOUTOR PAULO EMÍLIO MARTINS (Orientador Acadêmico/ EBAP)

PROF<sup>a</sup> DOUTORA DEBORAH MORAES ZOUAIN (Professora EBAP)

PROF<sup>a</sup> DOUTORA MARIA DAS GRAÇAS RUA (Professora UnB)

# SUMÁRIO

## INTRODUÇÃO

### 2.0- PAPEL E TIPOLOGIAS DO CONTROLE

#### 2.1- O PAPEL DO CONTROLE

##### 2.1.1-O PAPEL DO CONTROLE COMO FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

###### 2.1.1.1- O CARÁTER INFORMACIONAL E O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO:

###### 2.1.1.2- A FUNÇÃO DE UMA ENTIDADE DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR COMO AGENTE DO CONTROLE ADMINISTRATIVO.

##### 2.1.2- O CONTROLE POLÍTICO

##### 2.1.3- O CONTROLE JURÍDICO

##### 2.1.4- O CONTROLE SOCIAL.

##### 2.1.5- O CONTROLE EXERCIDO PELAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIORES

#### 2.2- TIPOLOGIAS DE CONTROLE

##### 2.2.1- O CONTROLE INTERNO E EXTERNO

##### 2.2.2- MODELOS E FORMAS DE CONTROLE

##### 2.2.3- DIMENSÕES A SEREM AVALIADAS PELO CONTROLE

##### 2.2.4- DISTRIBUIÇÃO DOS MODELOS E FORMAS DE CONTROLE PELO MUNDO

#### 2.3- CONSIDERAÇÕES SOBRE A TIPOLOGIAS, MODELOS, DIMENSÕES E FORMAS DE CONTROLE.

### 3.0- A CONSTRUÇÃO DA IDÉIA DE CONTROLE NO ÂMBITO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

#### 3.1- A CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

##### 3.1.1- A SOCIEDADE BRASILEIRA EM GILBERTO FREYRE

##### 3.1.2- A SOCIEDADE BRASILEIRA EM RAYMUNDO FAORO

##### 3.1.3- A SOCIEDADE BRASILEIRA EM ROBERTO DA MATTA

##### 3.1.4- A SOCIEDADE BRASILEIRA SEGUNDO DARCY RIBEIRO

##### 3.1.5- VICTOR NUNES LEAL E A FORMAÇÃO DO PATRONATO POLÍTICO

- 3.1.6- A NAÇÃO MERCANTILISTA- O SENTIDO FUNDANTE
- 3.1.7- OS EFEITOS DA PÓS-MODERNIDADE
- 3.1.8- MODERNIZAÇÃO SELETIVA- UMA PERSPECTIVA DE UNICIDADE ?
- 3.1.9- INTEGRANDO CONCEITOS
- 3.2- A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO
- 3.3- O CONTROLE E O CONCEITO DE SOCIEDADE BRASILEIRA
  - 3.3.1- A RELIGIÃO, A SOCIEDADE NO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DAS IDÉIAS DE CONTROLE
  - 3.3.2-INTEGRANDO OS CONCEITOS SOCIOLÓGICOS PARA DEFINIR AS IDÉIAS E MECANISMOS DE CONTROLE INTERNALIZADOS
  - 3.3.3- MUDANÇAS DE CONCEITOS FRENTE À NOVAS REALIDADES
- 3.4- SOCIEDADE E CONCEITOS EM MUTAÇÃO

#### 4.0-A CONSTRUÇÃO DO MODELO BRASILEIRO- BREVE HISTORIOGRAFIA DO CONTROLE EXTERNO FEDERAL NO BRASIL

- 4.1-ORIGENS REMOTAS DO CONTROLE
- 4.2-A EVOLUÇÃO DO CONTROLE NO MUNDO- O ESTADO FEUDAL
- 4.3- A EVOLUÇÃO DO CONTROLE NO MUNDO- O ESTADO FEUDAL
- 4.4-A EVOLUÇÃO DO CONTROLE NO MUNDO- AS REVOLUÇÕES LIBERAIS E OS ECOS DA MARSELHESA
- 4.5-O CONTROLE NA COLÔNIA
- 4.6- O CONTROLE NO IMPÉRIO
- 4.7-A INSTITUIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS
- 4.8- A REPÚBLICA VELHA
  - 4.8.1- A REFORMA DE 1896
  - 4.8.2- A REFORMA DE 1911
  - 4.8.3- A REFORMA DE VENCESLAU BRÁS
  - 4.8.4- O NOVO CÓDIGO DE CONTABILIDADE
- 4.9-A ERA VARGAS
- 4.10- A REINSTITUCIONALIZAÇÃO DO PAÍS
- 4.11- O REGIME MILITAR

4.12-A NOVA REPÚBLICA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.

4.13- O CENÁRIO ATUAL E SUAS IMPLICAÇÕES

4.14- UMA INSTITUIÇÃO COMO PRODUTO DE SEU TEMPO

## 5.0 A DESCRIÇÃO DO MODELO ATUAL

5.1-O TRIBUNAL STRICTO SENSU

5.1.1-MISSÃO, COMPOSIÇÃO E CARACTERÍSTICAS GERAIS:

5.1.1.1-O PROVIMENTO DO CARGO DE MINISTRO DO TCU NA REPÚBLICA

5.1.1.2- PROPOSTAS DE MUDANÇAS ENCAMINHADAS PELO PODER EXECUTIVO

5.1.2-ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS:

5.1.3- A FISCALIZAÇÃO

5.1.4- O PROCESSO DECISÓRIO

5.2- A SECRETARIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

5.2.1- ATRIBUIÇÕES, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

5.2.1.1- AS UNIDADES BÁSICAS

5.2.1.2- A ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DE UMA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

5.2.1.3- OS GERENTES E COORDENADORES DE PROJETOS

5.2.2- BREVE HISTÓRICO DAS MUDANÇAS RECENTES

5.2.3- O TRABALHO TÉCNICO

5.2.4- PROCESSO DECISÓRIO

5.2.5- UMA ANÁLISE DA SUPERESTRUTURA

5.3- UM MODELO HÍBRIDO E COM CARACTERÍSTICAS INTRÍNSECAS DE NOSSA SOCIEDADE

## 6.0- AS NECESSIDADES DE CONTROLE POR SUA CLIENTELA

6.1- A PESQUISA

6.2- A SOCIEDADE

6.2.1- ANÁLISE DAS POSIÇÕES DE ALGUNS FORMADORES DE OPINIÃO

6.2.2- BREVE ANALISE DOS DADOS

6.3- A MÍDIA

6.4- O CONGRESSO NACIONAL

6.4.1 RELACIONAMENTO

6.4.2 DEMANDAS

6.4.3 PERCEPÇÕES

6.4.4 EXPECTATIVAS

6.4.5- PROJETOS LEGISLATIVOS QUE ESTÃO EM TRAMITAÇÃO E TRATAM SOBRE O TCU

6.4.6- BREVE ANÁLISE DOS DADOS

6.5- O CONTROLE INTERNO

6.5.1 RELACIONAMENTO

6.5.2 PERCEPÇÕES

6.5.3 EXPECTATIVAS

6.5.4- ANÁLISE DOS DADOS LEVANTADOS

6.6- A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

6.6.1 RELACIONAMENTO

6.6.2 PERCEPÇÕES

6.6.3 EXPECTATIVAS

6.6.4 DEMANDAS

6.6.5- ANALISANDO AS INFORMAÇÕES

6.7-INTEGRANDO INFORMAÇÕES DO AMBIENTE

7.0- IDENTIFICAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DO TCU

7.1- MODELO TEÓRICO E FORMAS DE DOMINAÇÃO

7.2- RESULTADO DA PESQUISA

7.2.1- AVALIAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DA SECRETARIA/ CORPO TÉCNICO

7.2.1.1- QUESTÕES RELACIONADAS COM ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

7.2.1.2- QUESTÕES RELACIONADAS COM AUTORIDADE

7.2.1.3- QUESTÕES RELACIONADAS COM DESENHO DE CARGOS E TAREFAS

7.2.1.4- QUESTÕES RELACIONADAS COM COMUNICAÇÕES

7.2.1.5- QUESTÕES RELACIONADAS COM CONFIABILIDADE COLOCADA SOBRE

7.2.1.6- QUESTÕES RELACIONADAS COM PRINCÍPIOS PREDOMINANTES

7.2.1.7- QUESTÕES RELACIONADAS COM AMBIENTE

7.2.1.8- QUESTÕES RELACIONADAS COM PROFISSIONALIZAÇÃO

7.2.1.9- QUESTÕES RELACIONADAS COM DISTINÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

7.2.2- AVALIAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DO TRIBUNAL STRICTO SENSU /CORPO DIRIGENTE

7.2.2.1- QUESTÕES RELACIONADAS COM ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

7.2.2.2- QUESTÕES RELACIONADAS COM AUTORIDADE

7.2.2.3- QUESTÕES RELACIONADAS COM DESENHO DE CARGOS E TAREFAS

7.2.2.4- QUESTÕES RELACIONADAS COM COMUNICAÇÕES

7.2.2.5- QUESTÕES RELACIONADAS COM CONFIABILIDADE COLOCADA SOBRE

7.2.2.6- QUESTÕES RELACIONADAS COM PRINCÍPIOS PREDOMINANTES

7.2.2.7- QUESTÕES RELACIONADAS COM AMBIENTE

7.2.2.8- QUESTÕES RELACIONADAS COM PROFISSIONALIZAÇÃO

7.2.2.9- QUESTÕES RELACIONADAS COM DISTINÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

7.3- ANÁLISE DOS RESULTADOS

8.0- EM QUE MEDIDA OS MODELOS IDENTIFICADOS ATENDEM A NECESSIDADE DO AMBIENTE

8.1- SITUAÇÃO GERAL

8.2- ANÁLISE DAS PRINCIPAIS DEMANDAS FRENTE ÀS CARACTERÍSTICAS ENCONTRADAS

8.2.1- TEMPESTIVIDADE NAS DECISÕES

8.2.2- MATERIALIDADE E RELEVÂNCIA NOS PROCESSOS APRECIADOS

8.2.3- DIMINUIÇÃO DO ISOLAMENTO, ACESSO MAIS FÁCIL AO CONTROLE E LINGUAGEM MAIS ACESSÍVEL

8.2.4- DESENVOLVIMENTO DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

8.2.5- DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES EDUCATIVAS E PREVENTIVAS

8.2.6- FOCO NA PERFORMANCE E ECONOMICIDADE

8.2.7- MUDANÇAS NO PROCESSO PARA MINIMIZAR AS INFLUÊNCIAS POLÍTICAS

9.0- TENTATIVAS DE CONCLUSÃO

9.1- CONCLUSÕES DA PRIMEIRA PARTE

9.2- CONCLUSÕES DA SEGUNDA PARTE

9.3- RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DO PROJETO DE PESQUISA

NOTAS

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

ANEXO A – QUESTIONÁRIO APLICADO A PARLAMENTARES

ANEXO B – QUESTIONÁRIO APLICADO A TÉCNICOS DO CONTROLE INTERNO

ANEXO C – QUESTIONÁRIO APLICADO A GESTORES PÚBLICOS

ANEXO D – ROTEIRO DE ENTREVISTAS APLICADO A PARLAMENTARES

ANEXO E- QUESTIONÁRIO APLICADO A SERVIDORES

ANEXO F- PORTARIA COMENDO O GRUPO DE PESQUISAS TENDÊNCIAS DO CONTROLE EXTERNO

ANEXO-G- ESTRUTURA DO CONTROLE EXTERNO FEDERAL

ANEXO H- ESTRUTURA DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO EXECUTIVO FEDERAL



## RELAÇÃO DE TABELAS E GRÁFICOS

### TABELAS

Tabela 1-Vinculação Das Efs Aos Poderes

Tabela 2-Características De Fiscalização Das Efs

Tabela 3- Comparação Entre Os Modelos De Efs E A Classificação Da Transparência Internacional

Tabela 4- Quadro Demonstrativo Do Número De Entidades Obrigadas S Prestar Contas Anualmente Ao Tcu

Tabela 5- Perfil De Tempo De Exercício Das Atividades De Ministro Do Tcu

Tabela 6- Formação Acadêmica Dos Ministros Do Tcu

Tabela 7-Experiência Previa Dos Ministros

Tabela 8- Demonstrativo Do Quantitativo E Origem Dos Ministros Que Atualmente Compõem O Plenário Do Tcu

Tabela 9- Demonstrativo Do Número De Procedimentos De Fiscalização Realizados Em Cada Exercício

Tabela 10- Evolução Do Número De Funções Comissionadas

Tabela 11-Número De Matérias Da Folha De S.Paulo Que Mencionam O Tcu

Tabela 12- Classificação Das Matérias De Posição Central Do Tcu Publicadas Pela Folha No Biênio 1998-9

Tabela 13- Freqüência Partidária

Tabela 14- Freqüência Regional

Tabela 15-Freqüência Do Tempo De Exercício Parlamentar

Tabela 16-Freqüência Com Que Os Respondentes Utilizam Informações Produzidas Pelo Tcu (%)

Tabela 17- Avaliação Dos Parlamentares Consultados Que Utilizaram Informações Produzidas Pelo Tcu Quanto À Sua Qualidade E Utilidade

Tabela 18-Razões Pelas Quais Os Parlamentares Respondentes Nunca Solicitaram Serviços Ao Tcu

Tabela 19-Avaliação Dos Parlamentares Consultados Que Mantiveram Contato Com Secex Estaduais Para Tratar De Controle Externo

Tabela 20-Percepção Dos Parlamentares Respondentes Acerca Do Relacionamento Do Tcu Com O Cidadão

Tabela 21-Avaliação Dos Parlamentares Consultados Que Demandaram O Tcu Acerca Do Atendimento Prestado

Tabela 22-Avaliação Dos Parlamentares Respondentes Quanto Aos Produtos Do Tcu

Tabela 23- Percepção Dos Parlamentares Respondentes Acerca Da Relação Custo-Benefício Decorrente Das Ações De Controle Externo Realizadas Pelo Tcu

Tabela 24- Expectativa Dos Parlamentares Respondentes Com Relação Ao Foco Principal Nos Trabalhos Do Tcu

Tabela 25-Expectativa Dos Parlamentares Respondentes Sobre O Que Poderia Melhorar A Atuação Do Tcu E Os Seus Resultados

Tabela 26-Medida Em Que Ações Do Tcu Afetam As Atividades Do Controle Interno E Aspectos Da Gestão

Tabela 27-Avaliação Das Atividades Do Tcu

Tabela 28-Avaliação das tomadas e prestações de contas para avaliação de aspectos relevantes da gestão

Tabela 29-Avaliação das atividades do TCU

Tabela 30- Avaliação das tomadas e prestações de contas para avaliação de aspectos relevantes da gestão

Tabela 31-Avaliação do custo/benefício de produtos do TCU.

Tabela 32-Identificação do que deve ser o principal foco nos trabalhos do TCU

Tabela 33-Identificação do que deve melhorar a atuação do TCU

Tabela 34- Características dos registros do SIAFI em junho de 1999

Tabela 35- Vinculação ministerial e categoria jurídica dos respondentes

Tabela 36- Percepção dos agentes respondentes quando demandaram o TCU

Tabela 37- Avaliação dos agentes respondentes quanto a produtos do TCU

Tabela 38- Percepção dos respondentes quanto á eficácia do controle exercido por meio de tomadas ou prestações de contas

Tabela 39- O que os agentes respondentes gostariam que fosse o principal foco nos trabalhos do TCU

Tabela 40- O que os agentes respondentes entendem que pode melhorar a atuação do TCU e os seus resultados

Tabela n 41- Características do Patrimonialismo

Tabela n 42- Características e Disfunções da Burocracia

Tabela n 43- Características do modelo “Gerencial” de Administração Pública

Tabela n.44- Principais características dos sistemas Patrimonialista, Burocrático e “Gerencial”

Tabela n 45- Distribuição de Opiniões de Servidores sobre Estrutura Organizacional da Secretaria do TCU

Tabela n 46- Avaliações de Servidores sobre as relações de autoridade na Secretaria do TCU

Tabela n.47- Distribuição de Opiniões de Servidores sobre o Desenho de Cargos e Tarefas na Secretaria do TCU

Tabela n.48- Distribuição de Opiniões de Servidores sobre as Comunicações na Secretaria do TCU

Tabela n.49- Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Confiabilidade na Secretaria do TCU

Tabela n.50- Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Confiança depositada pela Secretaria do TCU

Tabela n.51- Distribuição de Opiniões de Servidores sobre ao Provimento de Cargos de Chefia na Secretaria do TCU

Tabela n.52- Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Estabilidade do Ambiente na Secretaria do TCU

Tabela n. 53- Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Profissionalização na Secretaria do TCU

Tabela n. 54- Distribuição de Opiniões de Servidores sobre as Comunicações na Secretaria do TCU

Tabela n.56- Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Estrutura Organizacional do TCU

Tabela n.57- Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Autoridade no TCU

Tabela n.58-Distribuição de Opiniões de Servidores sobre o Desenho de Cargos e tarefas no TCU

Tabela n.59- Distribuição de Opiniões de Servidores sobre as Comunicações no TCU

Tabela n.60- Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Confiança no TCU

Tabela n.61- Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Estabilidade do Ambiente do TCU

Tabela n.62- Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Profissionalização no TCU

Tabela n.63- Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Distinção Entre o Interesse Público e Privado no TCU

Tabela 64- Quadro Comparativo entre os Resultados de Percepção dos Respondentes Sobre as Características das Estruturas e Superestruturas no TCU

Tabela 65- Quadro Comparativo entre Demandas Sociais, Pontos Fortes, Pontos Fracos e Principais Medidas Atualmente Adotadas

Tabela 66-Quadro Resumo, Enumerando os Principais Pontos Fortes e Pontos Fracos

Tabela 67- Modelo de Análise SWOT

Tabela 68-Análise SWOT das Demandas

## GRÁFICOS

Gráfico 1- Confiabilidade das Instituições Públicas Brasileiras

Gráfico 2- Utilização freqüente e eventual pelos parlamentares

Gráfico 3-Avaliação do relacionamento do TCU com o controle interno

Gráfico 4-Medida em que as ações do TCU contribuem bastante para atividades do controle interno e aspectos da gestão

Gráfico 5-Avaliação do controle exercido por meio de TCs e PCs quanto à aspectos da gestão

Gráfico 6-Avaliação dos respondentes que foram alvo de fiscalização quanto ao relacionamento mantido com a equipe de auditoria

Gráfico 7- Avaliação dos respondentes de como o desempenho deles seria afetado pela possibilidade de ser alvo da atuação do TCU

## INTRODUÇÃO

Quando comecei esse percurso, em meados de 1999, certamente não imaginei que a estrada fosse tão longa (e creio que ninguém que já passou por essa fase, imagina que assim o seja). A idéia era identificar quais seriam as principais demandas dos atores sociais, em relação com o Trabalho do Tribunal de Contas da União, isso era desenvolvido no âmbito de um dos subgrupos de um grande projeto de pesquisa desenvolvido no âmbito daquele Tribunal (do qual estive coordenador).

Porém, outras questões me afligiam: uma vez levantada a demanda, será que a Organização está preparada para atendê-la com os modelos de gestão vigentes ? Nesse contexto surgiu a questão principal desenvolvida no Projeto de Pesquisa: “O MODELO DE GERÊNCIA ADOTADO PELO TCU É COMPATÍVEL COM AS DEMANDAS QUE LHE SÃO APRESENTADAS ?”.

Para poder começar a responder essa pergunta havia necessidade de melhor descrever alguns pontos iniciais: o que viria a ser o Controle, como esse Controle estaria inserido na Sociedade Brasileira em face de sua formação, como teria se desenvolvido o processo histórico de formação do Tribunal de Contas da União (TCU). Esse conjunto inicial forma a Primeira Parte do Trabalho (Capítulos 2 a 5).

No próximo momento, surgiu a necessidade de coletar os dados necessários para avaliar quais seriam as demandas e qual seria o Modelo de Gestão adotado no TCU, para tanto aprofundei a pesquisa realizada em 1999, ampliando algumas bases, complementando alguns questionários, retabulando e reavaliado informações. Próximo passo foi desenvolver uma pesquisa que informasse qual era o modelo de gerência percebido pelos servidores que atuam no Tribunal, o que levou a uma análise dos pontos fortes e fracos do TCU frente às demandas, ou melhor, uma análise de como o Tribunal tem se posicionado, segundo o seu modelo de gestão, frente às demandas sociais a ele apresentadas. Essa conjunto constitui a Segunda Parte do Trabalho.

Nas Conclusões, pretendo apresentar os resultados das duas partes e responder alguns dos principais questionamentos apresentados: “Qual é o papel do TCU, segundo sua clientela, contrapondo-se com o paradigma legal”; “Qual é a imagem que o TCU passa para os seus clientes ?”; “Qual modelo de gestão predominante na cultura do TCU ?” e “Qual é a

influência da formação social no modelo de controle e nas características da administração do controle”.

Dentre as dificuldades e desafios apresentados ficou a natureza multidisciplinar e, mesmo, multifacetada do Controle da Administração Pública, que abrange disciplinas que vão da Economia, Administração e Finanças à Sociologia, Ciência Política e Direito; que trata de dimensões que vão da Técnica Administrativa às Razões da Política de Estado. Isso torna o tema complexo e fascinante.

Esse trabalho traz como inovação uma análise ainda não feita sob o Sistema de Controle Externo Federal e integra uma série de informações que se encontravam dispersas, o que facilita a construção de um mosaico próprio de análise para cada leitor.

O que podemos prometer para os que trilhem as próximas 180 páginas de texto (além de “Sangue, Suor e Lágrimas”, como diria Winston Churchill) é um aprofundamento e um ponto de vista, sob o enfoque administrativo, muito pouco explorado até hoje, do Sistema de Controle Externo Federal no Brasil, representado pelo Tribunal de Contas da União, como um dos órgãos centrais.

## 2.0- PAPEL E TIPOLOGIAS DO CONTROLE

***“O ORÇAMENTO NACIONAL DEVE SER EQUILIBRADO. AS DÍVIDAS PÚBLICAS DEVEM SER REDUZIDAS, A ARROGÂNCIA DAS AUTORIDADES DEVE SER MODERADA E CONTROLADA. OS PAGAMENTOS A GOVERNOS ESTRANGEIROS DEVEM SER REDUZIDOS, SE A NAÇÃO NÃO QUISER IR À FALÊNCIA. AS PESSOAS DEVEM NOVAMENTE APRENDER A TRABALHAR, EM VEZ DE VIVER POR CONTA PÚBLICA”- MARCUS TULLIUS CÍCERO- ROMA- 55 A.C.***

Neste capítulo, em uma primeira parte, procuramos estabelecer os diversos papéis exercidos pela atividade de controle e identificar seus principais agentes e funções, definindo os seus limites tradicionais de atuação. Em um segundo momento, procuramos mapear a forma de organização das Entidades de Fiscalização Superior (EFS) em diversos países, suas atribuições, formas de atuação e formas de exercer os variados papéis no âmbito do controle da atividade do Estado e seu Aparelho.

### 2.1- O PAPEL DO CONTROLE

Como papéis do controle, entendemos a sua função e posicionamento perante o sistema social de um determinado país ou grupo; dessa forma elegemos alguns papéis possíveis para a Função Controle: o controle como forma administrativa, o controle como forma política, o controle judiciário/jurisdicional e o controle social. Assim, procuramos definir as dimensões em que atuam as Entidades de Fiscalização Superiores.



### 2.1.1-O PAPEL DO CONTROLE COMO FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

Inicialmente, desde os primórdios da organização do trabalho existe alguma forma de controle que vai se expressar de várias maneiras, desde instituições como as corporações de ofício e guildas até os vários estatutos que envolviam a servidão, escravidão e outras formas de trabalho, na verdade o que pretendiam era estabelecer formas de controle sobre o trabalho e a produção

O controle é apresentado como função administrativa desde os primeiros teóricos da Administração e da Economia. Babbage, ao propor a divisão de trabalho, apresentava os benefícios para o controle promovidos pelo trabalho em escala. Fayol já relacionava o controle como função administrativa essencial.

A visão ideológica a partir do qual o homem é mau (advogada por Hobbes, Maquiavel e boa parte da doutrina religiosa ascética) leva o exercício do controle sobre as atividades a uma forma de controle muito aproximada. Afinal, o homem necessita ter sua natureza permanentemente controlada. Essa é a matriz lógica do funcionalismo clássico, e leva a uma determinada forma de organização e de estruturação da Administração.

A Escola de Relações Humanas nasce de uma experiência de caráter eminentemente fisiológico, mas traz à luz o caráter de autocontrole dos grupos sociais, associado aos estudos sociológicos de Weber e a Escola Burocrática, que trazem a sociologia para o interior das organizações e para o estudo dos mecanismos de controle, como forma de controle social.

A Teoria de Sistemas e as Teorias Contingenciais trouxeram uma dimensão muito interessante à questão do controle na Administração: a função ser utilizada como alimentação do sistema, garantindo sua possibilidade de evolução e adaptabilidade ao Mundo em mudanças, por encararem as organizações como sistemas orgânicos amplamente interligados com o seu ambiente.

Com essa nova dimensão, o controle passa a ser a garantia da eficácia dos sistemas, não só como garantidor de conformidade com normas pré-estabelecidas, mas, principalmente, como garantidor do atingimento de metas essenciais para a sobrevivência

das organizações. A função passa a ter um caráter iminente transformador, ante as mudanças propostas em um amplo cenário estratégico.

#### 2.1.1.1- O CARÁTER INFORMACIONAL E O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO:

Com o advento de uma sociedade que passa a organizar seus processos de trabalho e relacionamentos com base em estruturas e métodos informacionais, é claro que as organizações que cuidam do controle administrativo têm de repensar seus métodos e técnicas de atuação.

Associada a essa necessidade, temos a própria evolução das condições tecnológicas que dão novas possibilidades reais para exercer atividades relativas ao controle administrativo (1), que, em última análise, possibilitam um aprofundamento dos estudos possíveis de serem efetuados e abrem dimensões mais interessantes de serem abordadas como a eficácia e efetividade das ações administrativas (principalmente na área Pública) (2).

É interessante que se destaque o papel da informação em todo o processo de controle, principalmente o de natureza administrativa. O controle, em última análise, nada mais é que comparar as informações coletadas com modelos construídos que indicariam os objetivos desejados ou desejáveis. Desta forma, mudanças no processo produtivo e de comunicações que favoreçam o fluxo de informações vão inevitavelmente tornar o controle mais fácil, rápido e direto, o que produz a redução dos escalões administrativos voltados para o controle burocrático (Descentralização com delegação de competências e Redução de Níveis Hierárquicos) e surge a necessidade de desenvolver formas de controle gerenciais com natureza estratégica (Gestão Estratégica).

As mudanças organizacionais produzem novos modelos de estruturas e novos processos de organização do aparelho produtivo (3), todos com objetivo de simplificar e agilizar os fluxos de informação. Nesse cenário, o foco está centrado na utilização da informação como insumo e como objeto do processo de produção, proporcionando uma alteração do objetivo do controle, antes centrado em tarefas e procedimentos, para que esteja focalizado em processos e resultados.

Enfim, a alteração de processos de organização social e econômica altera tanto a forma como o objeto de atuação do controle como atividade administrativa, tanto na área pública como na área privada; não reconhecer isso é condenar a estrutura de fiscalização a agir de maneira inadequada e a ser pouco eficaz ou efetiva frente a realidades diversas àquelas que, anteriormente, estavam preparadas para enfrentar.

#### 2.1.1.2- A FUNÇÃO DE UMA ENTIDADE DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR COMO AGENTE DO CONTROLE ADMINISTRATIVO.

Ao entendermos que as Entidades de Fiscalização Superior têm responsabilidades com a avaliação do funcionamento administrativo das diversas unidades do Aparelho do Estado por serem estruturas técnicas auxiliares dos diversos Poderes Legislativos, e porque grande parte do mau funcionamento do Estado não funciona, necessariamente, no campo do ilícito, e sim, na conta do desperdício.

A forma de avaliação e Controle a ser procedida pela Entidade de Fiscalização Superior no Brasil é regulada pela Constituição Federal nos arts 70 a 75. A questão administrativa fica clara no art. 70, quando se prevê avaliações de natureza operacional e o controle da economicidade dos atos dos administradores, esses fatores nos remetem a dimensões eminentemente administrativas (4).

Essa dimensão de avaliação atribuída ao Controle Externo que, em princípio, é típica de controladorias (5), força os Tribunais de Contas a desenvolver estruturas e procedimentos híbridos e a procurar a produção de tecnologias de controle que premiem a avaliação de Políticas Públicas e a avaliação operacional dos diversos órgãos públicos. Esse posicionamento abre novas possibilidades para o sistema de controle prestar serviços à sociedade, tais como propor medidas gerenciais que hoje são um sucesso: descentralização da merenda (Auditoria Operacional/1990), distribuição do livro didático (auditoria Operacional/1992), aplicação de pequenas quantias de recursos diretamente nas unidades executoras (saúde e educação), etc.

O papel da entidade de fiscalização superior, ao ser confrontada com a realidade de intervir proativamente no funcionamento da máquina pública, passa a ser o de assumir a função de consultor do Estado, sem intervir na discricionariedade do ato do administrador.

## 2.1.2- O CONTROLE POLÍTICO

O controle político em sentido amplo (*lato sensu*) pode ser interpretado como o controle exercido pelas instituições políticas sobre os atos dos administradores das coisas públicas, em uma análise mais restritiva (*stricto sensu*) pode ser classificado como o controle exercido pelos representantes eleitos do povo sobre os atos dos administradores públicos, eleitos ou não.

A idéia do controle político sobre os atos dos administradores está contemplada na construção das democracias contemporâneas, seus fundamentos estão nos Textos Federalistas (6), escritos durante a Revolução Americana, cujo objetivo era construir uma república em um país de grande extensão geográfica e procurar construir uma democracia que respeitasse direitos e garantias individuais e a auto determinação local. Nesse sentido, foi desenvolvida a função básica de controle dos Poderes Legislativos nas democracias ocidentais, em todos os níveis de governo.

O controle externo exercido pelo Poder Legislativo é explicitado na Constituição Federal no seu art. 70, associando-se ao controle externo dos atos administrativos (que pode ser de natureza administrativa) é associado a esse papel o julgamento dos crimes de responsabilidade, que têm uma análise eminentemente Política.

O controle político da responsabilidade dos administradores públicos é exercido pelos diversos poderes legislativos. No caso da Federação Brasileira, compete ao Senado processar e julgar os crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente e Vice Presidente da República, Ministros de Estado, Comandantes das Forças Armadas, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República e Advogado-Geral da União (art 52 da Constituição Federal), esses crimes são tipificados em Lei (7) e o Processo é regulado pelo Regimento Interno do Senado e, subsidiariamente, pelos Códigos de Processo Penal e Civil.

O Controle Político, tanto lato quanto stricto sensu não são o foco central deste trabalho, porém é interessante destacar que as diversas formas de controle do espaço público tem por objeto a ação do Estado. O controle administrativo visa à melhoria de eficiência, eficácia e efetividade do Estado, o controle político objetiva a preservação dos valores democráticos e o interesse do Povo.

### 2.1.3- O CONTROLE JURÍDICO

O controle exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos da Administração tem suas origens na tripartição dos Poderes, prevista por Montesquieu (8) no século XVIII e adotada por todas as constituições liberais, a partir do século XIX. A idéia de pesos e contrapesos na regulação e limitação dos Poderes coloca o Poder Judiciário como peça central neste sistema.

O controle jurídico dos atos do administrador público tem algumas vertentes básicas: a de proteger o interesse e o Patrimônio Público, a de assegurar os direitos e garantias individuais e coletivas (evitando abusos e desvios) de poder, a de promover a responsabilização dos administradores e administrados (quer civil como penalmente).

A Constituição Federal garante que nenhum assunto pode ser excluído da apreciação pelo Poder Judiciário (inciso XXXV do art. 5o da CF), o que serve como garantia da abrangência de atuação do Judiciário para atuar como freio e garantia do relacionamento entre os Poderes.

O controle Judicial aprecia as vertentes da legalidade, forma do ato e intenção do agente, não abrangendo as dimensões típicas da discricionariedade. A questão da discricionariedade é tratada no âmbito dos controles políticos e administrativos.

O Controle exercido pelo Poder Judiciário, por definição, possui sanção prevista em lei e deve obedecer ao devido processo legal, garantindo-se o direito ao contraditório e à ampla defesa (incisos XXXIX, LIV e LV do art. 5o da CF). As decisões daquele Poder dependem de serem motivadas ou pela parte que se julgue prejudicada ou pelo Ministério Público.

Os procedimentos que são exigidos pelo processo judiciário, necessários para a manutenção e preservação dos direitos e garantias individuais, por vezes, não obedecem à

necessidade de tempo que os fatos de natureza administrativa ou política exigem. Para tentar minorar esse problema há as vias de liminar nas Ações Cíveis Públicas e Ações Populares e os Remédios Heróicos previstos na Constituição (Hábeas Corpus, Hábeas Data, Mandado de Injunção, Mandado de Segurança, etc).

O controle exercido pelo Poder Judiciário, com características eminentemente jurídicas, é uma particularidade e avanço das democracias liberais; pelas suas peculiaridades; e especificidades só será tratado no escopo deste trabalho em temas que tangenciem com o funcionamento do Tribunais de Contas da União no Brasil.

#### 2.1.4- O CONTROLE SOCIAL.

O controle social representa a participação da sociedade diretamente no controle da atividade do Estado, tem sua origem nas primeiras democracias do Mundo e tem seu alcance bastante ampliado com a crise de confiabilidade que tem se abatido sobre os Estados Nacionais e pelas possibilidades de controle que as novas tecnologias têm introduzido.

Destacamos as possibilidades de aumento de accountability (9) que a tecnologia da informação trouxe para as atividades do Estado, o que torna possível a divulgação quase que imediata de todos os atos e ações dos diversos governos quase que de forma on line . Ao mesmo tempo, essas possibilidades trazem novas cobranças que o modelo de Estado tradicional não está acostumado a lidar, o que leva a tentativas de responder a demandas de uma natureza distinta com velhas fórmulas do Estado Burocrático Patrimonialista, o que, por sua vez, leva ao descrédito o modelo de democracia fundada no Estado Nacional.

O arcabouço legal vigente possibilita várias formas de manifestação do controle social, quer por meio de representações e denúncias às diversas instâncias do Sistema de Controle (Controle Interno, Externo ou Ministério Público), quer pelo ajuizamento de Ações Populares junto ao Poder Judiciário.

As possibilidades de funcionamento mais adequadas ao modelo de participação social ativa, porém, salvo melhor juízo, não são estas hoje elencadas no ordenamento jurídico que centram a ação de controle social em indivíduos ou, no máximo, em

associações com personalidade jurídica. Parece-me ser mais eficiente desenvolver atividades de controle social com base nas diversas redes de trabalho e informações que são constantemente criadas no interior da sociedade.

O controle social mostra seu enorme potencial de se tornar um instrumento efetivo quando vislumbramos que qualquer sistema de controle montado no interior do Estado sofrerá limites quer orçamentários, quer de quantitativos de pessoal, quer de limites de atuação e independência ( em maior ou menor grau), e o controle social exercido pelo cidadão e pelo conceito da preservação do interesse público disseminado pela cidadania passa a estar em todas as partes.

Cabe destacar, também, que o controle social tem suas limitações sérias, principalmente no caso brasileiro com um passado de sérias limitações de participação popular. Porém cabe ressaltar a necessidade de desenvolver medidas que fortaleçam a participação e simplifiquem as formas de acesso ao Estado e que facilitem o entendimento dos dados e informações sobre a máquina pública.

#### 2.1.5- O CONTROLE EXERCIDO PELAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIORES

O controle exercido pelas entidades de fiscalização superiores transita pelos diversos tipos de controle acima descritos: controle administrativo, político, jurisdicional (apesar de não judiciário) e procura dar aberturas para o controle social.

No campo do controle administrativo, o espaço se encontra cada vez mais aberto, quer pelos clamores da população por um Estado mais eficiente, quer pela necessidade do próprio Aparelho de desenvolver um sistema de controle com razoável isenção e capacidade técnica para que produza feed-back.e garanta a evolução e o progresso do sistema.

No campo do controle político, as Entidades de Fiscalização Superiores, em quase a totalidade dos casos, estão vinculadas ao Poder Legislativo e prestam o apoio técnico necessário para o exercício do controle externo dos demais Poderes.

No campo do controle judiciário, na grande maioria dos casos, as Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) não atuam diretamente nesse setor por não fazer parte do

Poder Judiciário, porém, em quase todas as legislações há previsão que, ao encontrar ilegalidades, os órgãos de controle devam encaminhar as informações para o Ministério Público ou Poder Judiciário. Outro aspecto importante no que se refere às entidades que adotam o modelo de Cortes de Contas é a importação de procedimentos judiciais para o âmbito do controle.

No que se refere ao controle social, quase todas as EFS permitem a apresentação de denúncias por parte dos cidadãos e representações por parte de autoridades para que sejam iniciados procedimentos de investigação. Hoje, um dos principais temas de estudo dentro destas entidades é como aproveitar a fiscalização promovida pela Sociedade Civil e aproximar a atuação do controle com as demandas sociais apresentadas.

Enfim, o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores no Mundo é desenvolvido segundo a cultura e o ordenamento jurídico de cada país, mas, de uma maneira geral, ele representa uma confluência dos diversos tipos de papéis que são destinados à função Controle.

## 2.2- TIPOLOGIAS DE CONTROLE

Como tipologias de controle, classificamos as diversas formas de organizar estruturalmente a função controle no âmbito do Aparelho do Estado e a forma da função se organizar e estruturar internamente.

### 2.2.1- O CONTROLE INTERNO E EXTERNO

A tradicional classificação entre controle externo e interno está relacionada à inserção ou não dos órgãos de controle na estrutura administrativa a ser controlada. O Controle Interno é organicamente inserido na estrutura administrativa que está sendo controlada, manda a boa prática e a Teoria de Controle que ele esteja diretamente subordinado ao dirigente maior do órgão em que está inserido. O Controle Externo é subordinado ou compõe outro Poder, tradicionalmente o Poder Legislativo, mas há casos de fazer parte do Poder Judiciário.



Outros aspectos não menos relevantes a serem estudados sobre a diferenciação entre controle interno e externo são os relativos à autonomia e forma de atuação: o controle inserido na estrutura controlada tende a ser mais dependente e adotar uma postura de órgão consultor do Chefe do Poder ao qual está subordinado, por sua vez, o controle externo tende a ter mais independência com relação aos órgãos do Poder que está sendo fiscalizado e, também, tende a ter uma postura mais corretiva do que de assessoramento aos órgãos fiscalizados (principalmente se adotarem modelos de Tribunais).

A existência de Poderes se controlando mutuamente é decorrência direta da própria estrutura do regime democrático (10), no caso brasileiro, o controle externo dos atos da administração pode ser efetuado pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas ou pelo Poder Judiciário, motivado pelo ministério Público ou por Ações Populares.

No Brasil, na Esfera Federal, o controle Externo é exercido pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (art 70 da CF). A existência do Controle Interno é obrigatória a todos os Poderes (art. 74 da CF), servindo o trabalho destas Unidades de Controle Interno como base e suporte à atuação do Controle Externo. No Poder Executivo Federal, o Órgão Central do Sistema de Controle Interno é a Secretaria Federal de Controle, funcionalmente subordinada ao Ministério da Fazenda (11).

### 2.2.2- MODELOS E FORMAS DE CONTROLE

Os dois modelos clássicos de controle são o de Tribunais de Contas e os de Controladorias, cada qual com características e peculiaridades próprias, desenvolvidos para responder aos problemas de controle sob condições e realidades distintas.

O modelo de Tribunais de Contas possui as seguintes características: processo decisório resolvido por colegiados, vitaliciedade de Ministros e Conselheiros, poderes jurisdicionais (na instância administrativa), poder coercitivo, grande grau de autonomia frente aos Poderes, controles administrativos judicialiformes, procedimentos de fiscalização formais, burocráticos e eminentemente legalistas.

O modelo de controladorias (ou Auditorias-Gerais) possui as seguintes características: regime de mandato, controle de caráter opinativo ou consultivo, destituídos de poderes jurisdicionais e coercitivos (normalmente), vinculação a algum dos Poderes que

possam gerar a força coercitiva, há uma predominância da decisão monocrática, uso predominante técnicas e procedimentos de auditoria próximos aos de empresas privadas de auditoria.

Algumas características bastante fortes são comuns a ambos os modelos tais como: à integração ao Aparelho do Estado (normalmente por dispositivo constitucional) a necessidade de independência para o exercício das funções de fiscalização, e a necessidade de ascendência moral e técnica sobre os auditados/jurisdicionados para ver suas determinações e recomendações atendidas.

As formas de como é exercido o controle passam não só pela localização do Sistema no âmbito do Aparelho do Estado (descritas no item 2.2.1), estão relacionados também com a forma de como a atividade é executada (a priori ou a posteriori), se existem formas de acompanhamento concomitante, qual é a abrangência dentro da Máquina Pública (se atinge todos os Poderes, se inclui a Administração Indireta), como é estruturado o processo decisório e o provimento dos titulares nos órgãos. Todas essas características vão influenciar a composição da estrutura das Entidades de Fiscalização Superior, sua forma de atuação e a forma de relacionamento com a sua clientela e com a sociedade, e, conseqüentemente, na forma de como esta sociedade vai interagir com a EFS.

### 2.2.3- DIMENSÕES A SEREM AVALIADAS PELO CONTROLE

Ao analisarmos a forma de atuação de cada Entidade de Fiscalização Superior (EFS), devemos abordar outro aspecto bastante importante, a profundidade de dimensões abrangidas pelo sistema de controle: se são analisadas, somente, as dimensões de legalidade e legitimidade ou, somente, as dimensões de economia, eficiência, eficácia e efetividade, ou se todas estas dimensões são trabalhadas em conjunto.

Além de saber se são avaliadas algumas ou todas as dimensões assinaladas, é mister conhecer o grau de prioridade e importância que é dado a cada uma delas. A ênfase na análise da legalidade e legitimidade vai levar a procedimentos próximos aos do Poder Judiciário, com todos os seus ritos, o que produz um processo decisório mais lento e burocrático. Por sua vez, a ênfase no controle da eficiência, eficácia e efetividade, nos remete ao bom funcionamento da Administração Pública e às atividades de consultoria e

assessoria, porém reduz, sensivelmente, a capacidade de se definir responsabilidades objetivas e impor penas aos responsáveis, no âmbito dos juízos emitidos pela EFS, o que pode reduzir a efetividade das ações de controle.

Aspecto que tende a integrar as formas de análise é a avaliação da dimensão economicidade que está presente na análise legal e na avaliação de desempenho da administração; esse ponto representa um aspecto bastante interessante quando se tem a necessidade de integrar as duas grandes vertentes de análise: não gerar prejuízo ao Erário é objetivo de todos os códigos de Direito Administrativo, ao mesmo tempo que análises de custo-benefício são ferramentais comuns nas avaliações de eficácia e efetividade.

Enfim, a forma de como se interpreta as questões das dimensões de análise do controle, também são essenciais para o desenvolvimento de processos decisórios e forma de estruturação administrativa e política das Entidades de Fiscalização Superiores.

#### 2.2.4- DISTRIBUIÇÃO DOS MODELOS E FORMAS DE CONTROLE PELO MUNDO

O modelo de Tribunais de Contas tem origem latina, mais especificamente francesa, e foi adotado na Europa Continental, e disseminado nos países onde a influência européia foi dominante.

O Modelo de Controladorias tem origem saxã e foi amplamente difundido pelos órgãos de assessoria e desenvolvimento com influência norte americana e inglesa; muitos países modificaram suas estruturas de controle para o modelo de controladoria em virtude dos processos de reforma e modernização do aparelho do Estado.

A tabela abaixo demonstra a distribuição dos modelos por vários países e as diferentes vinculações destes com os Poderes e com a estrutura administrativa de cada Estado Nacional.

Tabela 1  
Vinculação das EFS aos Poderes

TIPOS	PODER	PAÍSES
TRIBUNAIS DE CONTAS	Legislativo	Holanda, Mônaco, Luxemburgo, Itália, Espanha, França, Alemanha, Bélgica, Turquia, Coreia, Malásia, Japão, Moçambique, Zaire, Tunísia, Tanzânia, Senegal, Guiné Bissau, Mauritânia, Marrocos, Ilhas Maurício, Líbia, Gana, Gâmbia, Gabão, Argélia, Benin, Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Uruguai, Brasil
	Judiciário	Grécia e Portugal
CONTROLADORIAS	Legislativo	EUA, Canadá, México, Equador, Venezuela, Argentina, Costa Rica, Honduras, Nicarágua, Zâmbia, África do Sul, Israel, Índia, Paquistão, Inglaterra, Noruega, Dinamarca, Irlanda, Suíça, Islândia, Hungria, Austrália, Nova Zelândia
	Executivo	Namíbia, Jordânia, Paraguai, Bolívia, Antilhas Holandesas, Cuba, Finlândia, Suécia
	Independentes (desvinculadas aos Poderes)	Guatemala, Panamá, Porto Rico, República Dominicana, El Salvador, Suriname, Peru, Colômbia, Chile

Fonte: Dados fornecidos pela Assessoria de Assuntos Internacionais- TCU- 2000 e tabulados pelo Autor

A forma de atuação de cada Entidade Fiscalizadora Superior se modifica segundo as realidades sociais, maturidade e estrutura política, dimensão geográfica e condição econômica de cada Estado; desta forma vemos vários sistemas híbridos se estruturando: tribunais de contas avaliando questões de eficácia administrativa, controladorias adotando estruturas colegiadas, etc, todos buscando melhor se adequar às realidades apresentadas pelo ambiente em que estão inseridos e pelos modelo de Estado em que vivem.

Isto posto, apresentamos a tabela abaixo com as principais características da forma de atuação de vinte e quatro entidades de fiscalização superiores, e apresentamos se as decisões são tomadas de maneira colegiada ou monocrática, ressaltamos se as EFS tem poderes jurisdicionais, destacamos se existem procedimentos de fiscalização a priori ou a posteriori, e se os processos fiscalizatórios abrangem as dimensões da legalidade e avaliação da boa gestão.

Tabela 2

## Características de Fiscalização das EFS

PAÍSES	DECISÃO COLEGIAL OU MONOCRÁTICA	PODERES JURISDICIONAIS	FISC. A PRIORI	FISC. A POSTERIORI	FISCALIZAÇÃO ADM INDIRETA	LEGALIDADE *	BOA GESTÃO *
Alemanha	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Áustria	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Bélgica	Colegial	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Brasil	Colegial	Sim	Alguns	Sim	Sim	Sim	Sim
Cabo Verde	Colegial	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Canadá	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Comunidade Européia	Colegial	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Dinamarca	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Espanha	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
EUA	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Finlândia	Colegial	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
França	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Grécia	Colegial	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Irlanda	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Israel	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Itália	Colegial	Sim	Sim	Sim	Alguns	Sim	Sim
Japão	Colegial	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Luxemburgo	Colegial	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Países Baixos	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Portugal	Colegial	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Reino Unido	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Suíça	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Cuba	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim

\* O conceito e formas de controle do que vem a ser boa gestão diferem de país para país, bem como a ênfase e métodos de controle da legalidade.

Fonte: Ribeiro, Francisco Carlos. A Estrutura e Funcionamento das Entidades de Fiscalização Superiores. Brasília: TCU. Revista do TCU n. 80 pp 10-23, adaptado e atualizado com os dados fornecidos pela Assessoria de Assuntos Internacionais- TCU- 2000

### 2.3- CONSIDERAÇÕES SOBRE : TIPOLOGIAS, MODELOS, DIMENSÕES E FORMAS DE CONTROLE.

Ao verificarmos como os sistemas de controle estão estruturados e distribuídos, chegamos a algumas conclusões interessantes: não há uma regra geral sobre qual seria o melhor modelo, ou uma relação de quais seriam todas as atribuições que uma EFS deveria executar. A forma de organização depende das peculiaridades da organização social e política de cada sociedade.

Destacamos, também, que, ao confrontarmos a relação de países que adotam um ou outro tipo de modelo com outros indicadores, tais como os indicadores de corrupção percebida da Transparência Internacional, não vemos uma correlação direta entre um determinado modelo e a redução ou aumento da corrupção.

O que podemos aferir com esses dados é que o modelo de controladoria e as formas de controle que abrangem todas as dimensões e que premiam o controle da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade tem se expandindo com velocidade muito maior que as outras alternativas concorrentes.

Outra conclusão fundamental que deve ser tirada desta análise é que a democracia, em princípio, faz muito bem para o combate a desvios e corrupção, uma vez que os quinze países que estão melhor colocados nos indicadores da Transparência Internacional são sólidas e tradicionais democracias, enquanto os 10 países que estão pior classificados na pesquisa ou são ditaduras ou estão saindo de longos períodos de regime fechado.

Tabela 3  
 Comparação entre os Modelos de EFS e a Classificação da Transparência  
 Internacional

	15 MELHORES POSIÇÕES SEGUNDO A TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL	10 PIORES POSIÇÕES SEGUNDO A TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL
TRIBUNAIS DE CONTAS	Singapura; Bélgica, Holanda; Luxemburgo; Alemanha	Tanzânia; Camarões;
CONTROLADOR IAS	Dinamarca; Finlândia; Nova Zelândia; Canadá; Islândia; Noruega; Suíça; Suécia; Austrália; Reino Unido	Nigéria; Uganda; Indonésia; Azerbaijão; Uzbequistão; Honduras; Iugoslávia; Paraguai

Fonte: Dados coletados do Relatório da Transparência Internacional- 2000.

### 3.0- A CONSTRUÇÃO DA IDÉIA DE CONTROLE NO ÂMBITO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

*“Os Povos Guardam Sempre Marcas de Suas Origens”*  
TOCQUEVILLE

Neste capítulo pretendemos descrever a idéia de alguns clássicos da sociologia brasileira sobre a constituição dessa sociedade e avaliar o possível substrato que gera a forma de construção dos mecanismos de controle no âmbito desta sociedade e a forma de pensar e construir o próprio conceito de controle e sua profundidade.

#### 3.1- A CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

##### 3.1.1- A SOCIEDADE BRASILEIRA EM GILBERTO FREYRE

Gilberto Freyre é o fundador de uma sociologia genuinamente brasileira, e, com certeza, um dos autores nacionais mais citados e comentados, e o clássico mais atual do gênero. O que torna peculiarmente difícil fazer uma análise ampla em pouco tempo, o que pretendo em um breve texto, é identificar os pontos principais da formação da Sociedade Brasileira, que posteriormente vão influenciar na construção dos alicerces dos conceitos de controle nessa Sociedade.

O primeiro grande ponto que levantaria da obra de Gilberto Freyre (especificamente Casa Grande e Senzala, Sobrados e Mocambos e Novo Mundo nos Trópicos) é a característica e tendência do Povo Português à “plasticidade”, diferente de outros povos e, até por força das necessidades de sobrevivência como Nação, coloca-se que não haveria preceitos e preconceitos absolutos, o que facilita a criação de modelos híbridos e intermediários pela intermediação e contemporização como peças essenciais do modo de pensar e decidir. (1)

Como ponto fundamental da constituição da sociedade brasileira, é colocada a instituição da família patriarcal, o que gera um culto à personalidade absolutamente singular, na figura do Senhor de engenho que possuía terras, altares e gentes, economia e exército próprios e, por vezes, enfrentava as decisões Del Rey. A família branca, com o seu



núcleo e os seus vários apêndices (bastardos, enteados,etc), era o centro da organização social, e o senhor de engenho representava o controle social e a administração da justiça, estando acima dos próprios valores e controles. (2)

Aspecto fundamental destacado é a forma de organização de trabalho com base no modelo escravocrata, o seu reflexo no modelo de produção, e as características regionais produzidas pelas formas de contato entre os diversos grupos étnicos diferentes no País (3). Destacamos o paralelo que é feito por Freyre com o regime português e o maometano, o que torna o sistema implantado por Portugal no Brasil único no mundo europeu:

“Em toda parte, fiquei impressionado pelo fato de que o parentesco sociológico entre os sistemas português e maometano de escravidão parece responsável por certas características do modelo brasileiro. Características que não são encontradas em nenhuma outra parte das Américas onde existiu escravidão . O fato de que a escravidão, no Brasil, foi, evidentemente, menos cruel que na América inglesa, francesa ou espanhola, já me parece documentado de maneira fartamente idônea ”

.....  
“E por que foi assim ? Não pelo fato de os portugueses serem um povo mais cristão do que os ingleses, holandeses, franceses ou espanhóis, a expressão “mais cristãos” significando eticamente superiores na moral e no comportamento. A verdade seria outra: a forma menos cruel de escravidão desenvolvida pelos portugueses no Brasil parece ter sido o resultado do seu contato com os escravocratas maometanos, conhecidos pela maneira familiar como tratavam seus escravos, pelo motivo muito mais concretamente sociológico do que abstratamente étnico de sua concepção doméstica de escravidão ter sido diversa da industrial ou pré-industrial.” (4)

Destacamos, também, a forma de controle usado por intermédio da religião e dos costumes sociais. No início da colonização, quando era necessário ocupar e desbravar o território, o pragmatismo da Monarquia e da Igreja aceitava a poligamia e o concubinato do homem português, porém no momento onde fez-se necessária a implementação da disciplina com a descoberta de ouro e pedras preciosas, foram transplantados os rigores da religião e dos costumes para a colônia:

“Solteirões- informava D.Lourenço de Almeida em carta a El-Rey, que já compreendera a conveniência política de seus súditos tomarem o estado de casados e se estabelecerem com suas famílias regulares . Porque “por esses modos ficarão mais obedientes às minhas ordens e seus filhos se tornarão mais obedientes ainda.....mostra a experiência que os casados são muito mais hábeis trabalhadores para retirar o ouro da terra que esses solteirões que passam a vida a se dedicar a extravagâncias ” (5)

É importante ressaltar que as formas de controle sociais baseadas em aspectos sócio-religiosos tendem a desenvolver mecanismos de controle de consciência, interessando-se não só pelos resultados, mas principalmente pelos processos e liturgias, avaliando mais quesitos como a fé e a posição do que propriamente os atos e as conseqüências destes.

Aspecto relevante a ser destacado é a forma de relacionamento entre raça, classe e sociedade, onde as relações patriarcais e individuais criam uma rede de proteção e relacionamento, criando estruturas sociológicas mais fortes que o próprio Estado, ou a própria mitificação do Poder Público em figuras que representem essas formas de relações: o Rei, o Imperador, o Coronel, o líder populista, etc. (6)

Enfim, o trabalho de Freyre traz como contribuição principal o estudo das relações patriarcais na formação da Sociedade Brasileira e a inserção do estudo das dualidades e plasticidades na nossa formação social, ou seja, como uma sociedade amenizou uma estrutura com fortes características feudais, amenizou as relações entre raças e classes, como ela produziu mecanismos duais de distensão da pressão social em uma organização econômica escravocrata E, talvez, o mais importante, como se criou (ou como está se constituindo) uma sociedade peculiar e diferente de todas as outras nos trópicos.

### 3.1.2- A SOCIEDADE BRASILEIRA EM RAYMUNDO FAORO

Raymundo Faoro - em Os Donos do Poder- desenvolve e analisa a formação do patronato político brasileiro, destacando sua formação desde a constituição do Estado Português e identificando seu momento fundador com a Revolução de Avis e com a estruturação de um Estado com fundamentos capitalistas mercantis, o que levou ao

Capitalismo de Estado e à estruturação de uma classe de nobres e burgueses intrinsecamente dependentes deste Estado e se apropriando deste para os seus interesses pessoais e de classe. Associado, também, a essa classe que se apropriou do Estado, estariam os estamentos burocráticos que se desenvolveram para operacionalizar o seu Aparelho e também dele se apropriaram como instrumentos dos “Donos do Poder”.

No desenvolvimento de seu argumento, Faoro se vale dos conceitos produzidos por Weber de patrimonialismo e formas de dominação patrimonialista (7), adaptando-os ao contexto da formação do Estado Português e aplicando-os ao desenvolvimento histórico do Brasil Colônia até a República Velha. Para a tese faoriana, o patrimonialismo em Portugal e no Brasil se caracterizou pela apropriação do Estado por Classes e Estamentos específicos e sua conseqüente utilização em benefício próprio do que seria o Patrimônio Comum. A construção desse modelo de análise é uma redução à realidade luso-brasileira do conceito weberiano que trata a dominação patrimonial como um estágio intermediário entre a forma de dominação familiar e a organização das burocracias estatais, onde algum estamento ou classe assume e exerce o Poder.

Ao definir que a gênese do patrimonialismo português (e posteriormente brasileiro) na sua formação como Reino unificado, Faoro identifica na grandeza de Portugal do século XIV, que pela sua unificação e pelo desenvolvimento do método de construção da Navegações como um processo e um investimento do Rei., a razão de sua incapacidade de se desenvolver como uma sociedade capitalista avançada e industrial, tendo como causa central os processos patrimonialistas que não permitiram a evolução econômica de forma eficaz.

“Os estamentos florescem de modo natural, nas sociedades em que o mercado não domina toda a economia, a sociedade feudal ou patrimonial. Não obstante, na sociedade capitalista os estamentos permanecem residualmente, em virtude de certa distinção mundial, sobretudo em nações que não integralmente assimiladas ao processo de vanguarda”.....

“O estamento supõe distância social e se esforça pela conquista de vantagens materiais e espirituais exclusivas. As convenções, e não a ordem legal, determinam as sanções para a desqualificação estamental, e asseguram os privilégios materiais e de maneiras.”

Ao definir as relações patrimonialistas como fundamento da formação sociopolítica brasileira, Faoro estabelece, junto com Freyre, os fundamentos para o entendimento da “cordialidade” brasileira, que será um dos objetos de estudo de Roberto da Matta. Freyre estabelece a cordialidade como uma característica decorrente do afrouxamento das relações advindas da questão da formação e organização do processo econômico, já Faoro com a questão patrimonial coloca os fundamentos do entendimento da “cordialidade” como forma de navegação social entre os detentores e os não detentores do Poder.

É importante que se destaque os efeitos do patrimonialismo na aplicação da Lei e da Justiça, no seu sentido haveria uma classe ou estamento acima da aplicação da Lei, que só seria por ela atingida se caísse em desgraça frente aos seus pares, enquanto o resto do Povo estaria submetido à Lei, ou pior acima do próprio ordenamento jurídico estaria os interesses dos “donos do poder”.

### 3.1.3-A SOCIEDADE BRASILEIRA EM ROBERTO DA MATTA

Roberto DaMatta, na década de 70, traz a antropologia brasileira para a realidade urbana, estudando o fenômeno do carnaval como forma de expressão cultural da sociedade brasileira e o processo de formação de mitos e heróis e a identidade nacional (9). Logo em seguida ,no “A Casa e a Rua”, inicia a discussão da dualidade cultural do comportamento social brasileiro e a tendência a posições intermediárias do processo brasileiro.

O argumento não é necessariamente original (10), porém traz a importante contribuição de uma visão culturalista e antropológica que faz a integração e redução de conceitos.

Ao analisar as dualidades e fenômenos como o compadrio, DaMatta mostra a tendência do processo decisório brasileiro de tomar medidas intermediárias e conciliadoras, tendo absoluta dificuldade em assumir posições extremadas, e leva a construções sociais como o “jeitinho”. Paralelamente, estuda o paradoxo da construção dos mitos e heróis, onde também há uma dicotomia de valores, ao mesmo tempo que se tem peculiaridades de Macunaíma e Malazarte, o herói nacional pode ter características de defesa da ordem, que também, paradoxalmente, não é necessariamente justa.

A avaliação de DaMatta das questões referentes à hierarquização social passa pelas suas manifestações em situações cotidianas como a expressão “você sabe com quem está falando ?”, dualidade de espaços como a casa e a rua, ou manifestações populares com as festas “da ordem” como paradas, procissões e cerimônias e chega por via da análise cultural e antropológica a várias das tipologias definidas por Freyre, como as relações oriundas do patriarcalismo trazido para o meio urbano.

..... “no drama do “você sabe com quem está falando ?” somos punidos pela tentativa de fazer cumprir a lei ou pela nossa idéia de que vivemos num universo realmente igualitário. Pois a identidade que surge do conflito é que vai permitir hierarquizar.....A moral da história aqui é o seguinte : confie sempre em pessoas e em relações, nunca em regras gerais ou leis universais. Sendo assim, tememos (e com justa razão ) esbarrar a todo momento com o filho do rei, senão com o próprio rei.”

.....  
“É como se tivéssemos duas bases por meio das quais pensássemos o nosso sistema. No caso das leis gerais e da repressão, seguimos sempre o código burocrático ou a vertente impessoal e universalizante, igualitária do sistema. Mas nos casos das situações concretas, daquelas que a vida nos apresenta, seguimos sempre o código das relações e da moralidade pessoal, tomando a vertente do “jeitinho” e da “malandragem” e da solidariedade como eixo da ação. .... ” (11)

Os críticos ao trabalho de DaMatta comentam que se seguirmos as suas análises concluiríamos que o brasileiro não responderia aos estímulos das estruturas sociais e de mercado. No meu entendimento, as conclusões de DaMatta são válidas no determinado momento em que elas foram desenvolvidas, décadas de 70/80, exatamente como forma de navegação social entre grupos que não tem acesso ao Estado como cidadãos. As mudanças que hoje estão sendo operadas em termos de exigência de punibilidade e cidadania é que está exercendo uma maior pressão para desmontar esse estado de coisas e, talvez, construir uma sociedade diferente.

O trabalho de Freyre define as estruturas de criação e desenvolvimento da Sociedade Brasileira, Faoro busca um sentido de evolução para a Sociedade e para o

Estado, DaMatta busca as estruturas dinâmicas de relacionamento e reprodução destas estruturas sociais com base na sua construção cultural.

Enfim, é importante que se destaque o efeito da operacionalização das relações identificadas por DaMatta nas formas de controle, tanto formais e feitas pelo próprio Estado quanto as formas de controle social. A reprodução de tal modelo de relacionamento identificado por DaMatta condena à ineficácia qualquer estrutura de controle, uma vez que ela se dilui nas relações pessoais e torna a dimensão cultural aspecto imprescindível para ser trabalhado pelo controle.

#### 3.1.4- A SOCIEDADE BRASILEIRA SEGUNDO DARCY RIBEIRO

Darcy Ribeiro, em “O Povo Brasileiro- A Formação e o Sentido do Brasil”, trabalha principalmente a questão étnica e antropológica da formação e construção do Povo Brasileiro. Tem como principal fonte Sérgio Buarque de Holanda, mas bebe também em Freyre e Faoro.

Trabalha questões interessantes ao avaliar os ibéricos como “raças germinais” e o projeto português como “mercantil salvacionista” que possibilitou a formação de células de uma raça brasileira poucas décadas após o início da colonização. Descreve as bases da construção dessa sociedade nos planos adaptativo, associativo e ideológico nos seguintes termos: incorporação da tecnologia europeia de produção, construção, transporte e guerra; estruturação da economia em ciclos dependentes da economia da metrópole (cana, ouro, etc) e a existência de ciclos menores de consumo interno (gado, tabaco, etc); introdução da escravidão; substituição da forma elementar de solidariedade com base na família por outras formas de construção social (compadrio, relações de dependência, etc), integração dos núcleos locais em estruturas sócio políticas com unidade; língua portuguesa como língua oficial; a arte como continuação da arte europeia (barroco e rococó); a Igreja Católica como elemento de união e integração e a construção de pequena classe letrada como elemento catalisador do conhecimento europeu e do exercício do poder.

O autor identifica um processo de homogeneização peculiar do Povo Brasileiro, que o tornaria mais plástico que o Povo Português e amplamente adaptável e, de certa forma, mais apto a lidar com as novas realidades:

“Esse é o resultado fundamental do processo de deculturação das matrizes formadoras do povo brasileiro. Empobrecido, embora, no plano cultural com relação aos seus ancestrais, europeus, africanos e indígenas, o brasileiro comum se constituiu como homem tábua rasa, mais receptivo ao progresso que o camponês europeu, o índio comunitário e o negro tribal”(13)

Ao analisar a gênese do “Brasil Crioulo”, Darcy avalia a formação de uma sociedade com características escravocrato-mercantis e apoiada em uma posição de subordinação a outros mercados; no “Brasil Caipira”, vê a possibilidade das mudanças sociais pela construção do minifúndio como possibilidade de produção; no “Brasil Sertanejo”, vislumbra os resquícios mais pesados da dominação quase feudal das sesmarias, o fervor e conformismo religioso e o temor reverencial aos detentores do poder; no “Brasil Caboclo”, ao mesmo tempo que vê com preocupação o avanço de modelos “crioulos e sertanejos” que levariam à exploração e ao exaurimento, vê a esperança de uma nova fronteira; no “ Brasil Sulino”, descreve um interessante processo de formação onde a homogeneidade e a mestiçagem foi menor e ao mesmo tempo a relação do dominador-dominado tendeu a ser mais democrática, bem como a inserção de vagas de pobres do Velho Mundo formou um povo com características específicas, porém com forte necessidade de ser identificado com o Brasil.

Por fim, Darcy Ribeiro classifica o Povo Brasileiro como um povo em formação que não representa um transplante de um povo ou civilização européia e nisso representam uma novidade no Mundo: “Nós, brasileiros, somos um povo em ser, impedido de sê-lo”, que tem por destino auxiliar na criação de uma nova latinidade, diferente e criativa, oposta ao que representam as nações transplantadas (EUA, Austrália, Nova Zelândia). O que se propõe é que o Povo Brasileiro personifique uma alternativa de modelo de organização cultural e social ao modelo dominante.

### 3.1.5- VICTOR NUNES LEAL E A FORMAÇÃO DO PATRONATO POLÍTICO

Victor Nunes Leal, em sua obra “Coronelismo, Enxada e Voto”, trabalhou com uma análise da formação dos mecanismos sociais e de Poder que permitiam a construção e reprodução do coronelismo como forma de dominação política. Entende-se por

coronelismo o estreito compromisso entre o poder privado e o poder público, onde lideranças regionais se apropriariam do Aparelho do Estado e o usariam em proveito próprio e de sua rede de relações.

Como características do fenômeno desse compromisso fundamental entre o poder público e segmentos de poder locais da iniciativa privada (notadamente senhores de terras) temos: o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais.

As manifestações mais comuns do Coronelismo envolvem a apropriação total do Aparelho do Estado por grupos locais, criando o “Estado de um determinado grupo”, existindo o “juiz nosso”, o “delegado nosso” e as “nossas repartições” no discurso político; no acordo, o poder local, “proprietário do Estado”, garante o apoio de seu “curral eleitoral” em troca das condições para a manutenção desse esquema de poder.

A ocorrência do Coronelismo, ao contrário do que possa parecer, não é decorrente do fortalecimento do poder local, muito pelo contrário, é produto de sua dependência de outras esferas de poder, no caso da República Velha o Poder Estadual, criando campo fértil para a troca de favores entre os líderes regionais e as outras esferas de Poder.

Outros mecanismos que favorecem o desenvolvimento e a perpetuação do Coronelismo são a concentração da propriedade dos meios de produção (no caso a terra), que gera o empobrecimento, a alienação e a dependência das massas, e a ausência do Estado junto à população, o que leva a negação da cidadania e a necessidade de intermediários para o acesso ao que deveria ser público (no caso o coronel).

A receita pregada por Victor Nunes Leal para acabar com o coronelismo previa a urbanização e industrialização do País, o voto secreto com uma Justiça Eleitoral que impedisse as fraudes, e a emancipação do cidadão. O que ocorreu foi que algumas dessas condições foram adimplidas, mas o fenômeno não acabou, transmutou-se.

O populismo, que seguiu o coronelismo, após a urbanização do País, tem tipologias e funcionamento diferente deste, mas bebe da mesma fonte no que se refere à baixa cidadania e à emancipação do eleitorado. A estrutura econômica e social mudou, mas nem tanto: continuamos com níveis de desigualdade imensos, a concentração dos meios de produção também são enormes, a emancipação de vastas camadas da população ainda não foi completada e a cidadania ainda é deficiente. Nesse contexto, ainda é possível a



existência de manifestações do coronelismo, como bem demonstra José Murilo de Carvalho:

... “O coronel de hoje não vive num sistema coronelista que envolvia os três níveis de governo, não derruba governador, não tem seu poder baseado na posse da terra e no controle da população rural. Mas mantém do antigo coronel a arrogância e a prepotência no trato com os adversários, a inadaptação às regras de convivência democrática, a convicção de estar acima da Lei, a incapacidade de distinguir o público do privado, o uso do poder para conseguir empregos, financiamentos, contratos, subsídios e outros favores para enriquecimento próprio e da parentela. Tempera tudo isso com o molho do paternalismo e do clientelismo distribuindo a sobra das benesses públicas de que se apropria. Habilidoso, ele pode usar máscaras, como a do líder populista, ou campeão da moralidade. Para conseguir tudo isso, conta hoje, como contava ontem, com a conivência dos governos estadual e federal, prontos para comprar o seu apoio para manter as bases de sustentação, fazer aprovar leis, evitar investigações indesejáveis. Nesse sentido o novo coronel é parte de um sistema clientelístico nacional.” (13)

A transmutação do coronelismo até os dias atuais está fundada na reprodução dos sistemas de poder tradicionais e no atraso social brasileiro. O sistema político só terá meios razoáveis de evitar sua reprodução quando houver uma efetiva evolução nas condições sociais do País.

### 3.1.6- A NAÇÃO MERCANTILISTA- O SENTIDO FUNDANTE

Alguns autores contemporâneos que se inspiraram nos trabalhos de Freyre, Faoro e DaMatta, dentre eles Hélio Jaguaribe(14), Jorge Caldeira (15) e Eduardo Bueno (16), em seus recentes trabalhos, procuraram encontrar o que os Fenomenologistas chamam de sentido fundante da sociedade brasileira. Com diferenças óbvias e um estilo leve e jornalístico, eles têm o mérito de ampliar estudos e aumentar a divulgação de trabalhos sociopolíticos sobre a formação brasileira.

Ao avaliar as conclusões desses autores sobre o sentido de formação de nossa Sociedade, chegamos, em todos os casos, à desigualdade como sentido fundante, como catalisador da formação patrimonial e escravocrata de nossa sociedade; chegaríamos a aceitação dessa desigualdade como elemento institucional da formação social brasileira.

..... “No caso do Brasil, o clientelismo, ainda que dentro de diferentes modalidades, no curso de nossa história, vem dos primórdios coloniais, sendo óbvias as correlações clientelismo- cartorialismo, desde a concessão das capitânicas hereditárias e sesmarias. ....”(17)

Todos ratificam e aprofundam as idéias de Freyre e Faoro que a sociedade brasileira (face ao forte traço ibérico) não teria atingido a maturidade capitalista, restando uma posição de sociedade com traços mercantilistas e, por essa natureza, com características fortemente utilitárias e desiguais.

### 3.1.7- OS EFEITOS DA PÓS-MODERNIDADE

O momento contemporâneo, que é produto das mudanças dos processos de produção motivados pela Revolução da Informação e o conseqüente desenvolvimento das Sociedades em Rede, é caracterizado por um processo de mutações e crises (no sentido da morte do velho e o não surgimento do novo), tais como: o fim do modelo soviético, o ressurgimento do liberalismo clássico e a idéia de pensamento único, a conseqüente crise no Welfare-State, a disseminação dos valores virtuais e da realidade informacional.

O ponto mais crítico da análise é como essa transformação está atingindo uma sociedade com traços patriarcais, onde os valores de igualdade e liberdade não estão enraizados. Onde as redes de proteção social são caracterizadas pelas relações patriarcais, de compadrio, e, no máximo, de clientelismo, não pela consciência da cidadania adquirida.

Como já vimos, a característica de cordialidade na formação social do brasileiro está intimamente ligada com as redes de proteção social decorrentes do patriarcalismo e do clientelismo como forma de navegação social. O que acontece quando nessa sociedade, onde as elites não vêem o povo com os direitos de cidadão, e passa a dominar a idéia que as redes produzidas de proteção social (eficazes ou não) representam o atraso ?!

Creio que o cenário atual é bem explícito dessa situação, onde os sistemas de bem – estar social ( que já não eram eficientes, eficazes ou democráticos) estão sendo desmontados em nome da “modernidade” sem nada ser colocado no lugar, o que conseqüentemente induz a um aumento expressivo da desigualdade<sup>1</sup> e um avanço da miséria. A constatação grave é de que, ao reduzir à sua realidade social os conceitos do neoliberalismo, as nossas elites estão quebrando os mínimos compromissos éticos que as uniam com o povo (mesmo que imperfeitamente) sem, no entanto, reconhecer os direitos à cidadania e participação.

Assim, ao ter as possibilidades tradicionais de navegação e proteção social restringidas, e as condições de participação, fiscalização e acesso ao Poder Público continuamente limitadas, surge o fim da cordialidade e a causa da violência.

Agravando esse cenário, temos alguns problemas da Sociedade em Redes que consegue isolar do processo produtivo áreas geográficas de tamanhos diversos (de bairros a continentes) pela falta de acesso à informação, criando guetos, que se tornam marginais à realidade e ao processo produtivo formal, formando um amplo celeiro e mercado para a economia do crime organizado.

Outra característica importante do mundo da pós-modernidade é a aceleração do tempo, o que é perfeitamente compatível com a lógica capitalista (afinal lucro é o produto da margem multiplicado pela velocidade de giro); decorrente dessa lógica e da possibilidade de se criar produtos virtuais, há um grande incremento de consumo de produtos e serviços virtuais (diversão, informação, etc) em contraponto a produtos industriais de baixa elasticidade de demanda. Nesse momento, temos a virtualização da realidade e a exclusão de grandes áreas e contingentes populacionais do processo de produção/consumo.

O ponto crítico da análise do momento atual brasileiro é o como uma sociedade intrinsecamente desigual, mas com mecanismos de proteção social, absorve e aplica uma ideologia global de desigualdade (com fundamentos sociais diversos) sem comprometer irremediavelmente o seu tecido social e a sua identidade como povo ?

### 3.1.8- MODERNIZAÇÃO SELETIVA- UMA PERSPECTIVA DE UNICIDADE ?

Alguns autores tem trazido uma releitura e, conseqüente, reinterpretção da sociologia brasileira e do nosso dilema sociopolítico, eles tem adotado uma linha que não considerada que o problema brasileiro seja exclusivamente uma transposição do problema ibérico, e sim uma evolução das condições peculiares que aqui se desenvolveram, bebendo fundamentalmente em Freyre. Dentre eles destacamos Cristovam Buarque e Jessé Souza.

O argumento principal trabalha com a formação peculiar do Brasil, onde a relação do escravismo teria desenvolvido relações sociais, e, conseqüentemente, formas de navegação social diferentes de outras desenvolvidas em outras partes do Mundo. A relação Casa Grande x Senzala, com sua plêiade de criados domésticos e trabalhadores do eito produziria uma relação de aproximação única entre dominadores e dominados (quase “somasoquista”, segundo Jessé de Souza). Onde os dominados disputariam para demonstrar uma maior fidelidade e obediência ao dominador e conseqüentemente ser recompensado com trabalhos mais suaves, próximos à Casa Grande. Essa relação fortaleceria as correntes de dominação e miséria e possibilitando o campo para o desenvolvimento seletivo de setores da sociedade que beneficiem às elites dominantes sem causar grandes comoções .

O professor Cristovam Buarque trabalha com uma linha próxima ao analisar as competências e incompetências do nosso Estado e Sociedade. Ele avalia a competência do Brasil em solucionar problemas que atinge as partes mais privilegiadas da Sociedade Brasileira, como a AIDS e o Bug do Milênio (20), em contraste com a incapacidade de resolver questões seculares que atingem grandes camadas pobres de nossa Sociedade como o baixo nível de escolaridade, mortalidade infantil e endemias várias associadas a falta de saneamento e infraestrutura básica.

Vislumbra-se no trabalho de ambos o conceito de cidadania regulada como forma de inclusão social individual, conforme descrito por Wanderley Guilherme dos Santos, criando durante a modernização da sociedade categorias distintas de homens:

“Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes se encontram, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações

definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações e mediante ampliação o escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade.”

Essa vertente de análise procura explicar a existência da “Bélgica” e da “Índia ” no Brasil pelas condições peculiares e próprias do desenvolvimento e do processo de formação Nacional que levaram a internalização da desigualdade e da violência nas relações da Sociedade Brasileira.

### 3.1.9- INTEGRANDO CONCEITOS

Ao agruparmos as grandes tendências expressas pelos clássicos, vemos duas grandes tendências para explicar a formação da Sociedade Brasileira: a primeira trabalha com a transposição da realidade portuguesa para o Brasil (Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, DaMatta, etc), a segunda trabalha com a tese da originalidade da formação sociocultural do País (Gilberto Freyre, Darcy Ribeiro, etc), em que pese às conseqüências para a análise em adotar um linha ou outra, procuraremos identificar características que possam ser consideradas integradas em um mosaico geral de peculiaridades que possam nos auxiliar na análise do fenômeno do controle na relação entre Estado e Sociedade.

A primeira grande característica que é comum a praticamente todos os clássicos é a hierarquização da sociedade, advinda do patriarcalismo, e amenizada em suas relações por mecanismos especiais de relacionamento.

Outra característica levantada é a existência de formas de navegação social que permitem o afrouxamento e o relacionamento entre “dominadores” x “dominados” de forma mais suave, normalmente realizados de forma individual (nunca coletiva por critérios de cidadania ampla) e por concessões dos detentores do Poder. Esse tipo de mecanismo permite o surgimento de sistemas políticos que gerem “válvulas de escape” para a natural pressão social.

Aspecto importante a ser destacado é a apropriação do público pelo privado em algum momento da formação do País, passando por ciclos de maior ou menor domínio (varia de autor para autor).

A desigualdade interna e as relações de violência dela decorrentes completam o mosaico de características comuns, associado a uma idéia não muito clara de nacionalidade em formação, muito clara em Freyre, mas já menos explícita nos trabalhos mais recentes, creio que pelo próprio amadurecimento da sociedade.

Associe-se a esse cenário as pressões ideológicas ou não para um processo modernizante geral, que promova inclusão de amplas faixas da sociedade, e a supressão do tipo de relacionamento secular, por um lado, e a resistência, por outro, de ver a questão da cidadania e a redução de privilégios, e temos a situação atual do relacionamento Estado x Sociedade.

### 3.2- A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO

Um dos problemas centrais para a abordagem da questão relacionada com o controle é a construção do Espaço Público na sociedade com as características descritas no item acima. A constituição inicial remonta às características já descritas de apropriação do público pelo privado, da necessidade de intermediários para a população acessar aos serviços do Estado (coronelismo e populismo) e da existência de hierarquias de cidadania, sendo que as classes ou estamentos detentores do Poder exercem uma “supercidadania” e a população em geral uma “subcidadania”.

O Espaço Público em um Estado Democrático de Direito é o espaço onde se exerce a plena cidadania. Abrange desde o exercício dos direitos e garantias (individuais e sociais) até a preservação e utilização dos Bens Públicos de uso comum, exclusivos ou dominias, bem como o cumprimento dos deveres para com a Sociedade e a Coletividade, representada pelo Estado.

A construção do Espaço Público pressupõe a existência de uma ética que valorize a solução coletiva e a construção da Sociedade com relações que se baseiem na cidadania e na igualdade. Pressupõe, também, a clara distinção de esferas de atuação pública e privada, onde a esfera pública trata da consecução do Bem Comum.

O papel desempenhado pelo controle na construção do espaço público é de tornar transparente as ações do Estado, dos seus agentes e prepostos, criando as condições necessárias para que a sociedade se manifeste. Ao mesmo tempo, que o controle tem responsabilidades com a construção desse espaço, ele deve tê-lo como limite de sua atuação, sob pena de agredir a Sociedade e a Democracia.

A grande questão é, com o substrato social que temos na construção do País, se temos condições objetivas de ter um Espaço Público distinto, e se não temos quais são os limites de atuação do controle, quais são os custos para a sociedade do não controle e da manutenção de um sistema incompleto. Caso o tenhamos quais são as possibilidades, limitações e responsabilidades dos sistemas de controle existentes no Aparelho do Estado.

### 3.3- O CONTROLE E O CONCEITO DE SOCIEDADE BRASILEIRA

#### 3.3.1- A RELIGIÃO, A SOCIEDADE NO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DAS IDÉIAS DE CONTROLE

Ao procedermos a análise das estruturas sociais do País que internalizaram os conceitos de controle torna-se necessário entender, dentro de uma tradição Weberiana, as formas de como as estruturas usavam e eram influenciadas pelos mecanismos de Poder, dentre eles a religião.

A Religião Católica no Brasil se fixou com vários matizes diferentes e com características amplamente favoráveis à política do Estado Português (braço secular da Igreja no País). Inicialmente, a religião era usada como forma de institucionalização e controle cultural de uma ordem branca portuguesa sobre as outras etnias. É particularmente interessante ver como os costumes foram abrandados quando as razões objetivas de construção da sociedade assim o exigiam, durante todo o século XVI e parte do XVII a poligamia foi aceita para facilitar as alianças com os nativos (compadrio), o que gerou uma série de bastardos “oficializados”.

Também, é particularmente interessante avaliar como a religião era utilizada para garantir a conformidade e reprodução da sociedade quando se pretendia que houvesse um

maior controle por parte do Estado: a maior ação da Inquisição no País foi, não por coincidência, nas Minas Gerais no período do ouro.

Outro aspecto relevante a ser destacado é a tradição de controle ritualístico e processual do rito Católico, que usa e abusa de rituais de afirmação e subordinação da hierarquia, misturando questões rituais e doutrinárias. O que corrobora com a construção de um inconsciente de controle social ritualístico, formalista e organizado estruturalmente para agir de cima para baixo.

### 3.3.2-INTEGRANDO OS CONCEITOS SOCIOLÓGICOS PARA DEFINIR AS IDÉIAS E MECANISMOS DE CONTROLE INTERNALIZADOS

O grande ponto comum dos trabalhos de todos os grandes pensadores da Sociologia Brasileira é a desigualdade brutal que se tornou o sentido fundante inicial da formação da Sociedade Brasileira. Para analisarmos a construção da idéia de controle em uma sociedade que internalizou “naturalmente” desigualdade, pressupõe a construção de mecanismos de controle distintos para regular as relações entre os “naturalmente desiguais”.

Tanto formalmente como informalmente podemos verificar esses procedimentos, o Processo Penal Brasileiro é pródigo de exemplos que favorecem os detentores de alguma forma de Poder. Os mecanismos de navegação social estudados por Freyre e DaMatta explicam, na navegação social do cotidiano, a existência de uma forte hierarquização dos mecanismos de controle social.

A forte hierarquização amenizada pelos mecanismos da cordialidade gera um sentimento de não pertencimento e não totalidade da sociedade, e, paradoxalmente, como as relações guardam a amistosidade da subordinação não produzem a massa crítica suficiente para produzir o choque de consciências que levaria a mudanças mais rápidas e radicais.

Associe-se a esse cenário de “naturalidade” da desigualdade as características do patrimonialismo de Estado (já abordado anteriormente), que se legitima na desigualdade original: não se desenvolve sentimento de culpa por não atender interesses legítimos de amplas camadas, já que não se desenvolve sentimentos de pertencimento.



Essas características obviamente vão projetar formas de pensar e agir o Controle do Estado pouco afinadas com os originais ideais democráticos universalizantes. Mecanismos formais ou informais que produzam efeitos distintos para os “naturalmente desiguais” na nossa sociedade são erigidos na origem dos sistemas de controle. Seus efeitos são bastante visíveis, basta compararmos a eficácia da atuação do Estado em políticas (mesmo universais) que melhorem as condições de camadas superiores com a eficácia de políticas que atinjam somente as camadas inferiores da sociedade.

A questão do não pertencimento é agravada pois ela funciona nos dois sentidos, as camadas menos favorecidas, também, começam a se sentir menos parte da sociedade e passa a efetivamente não se interessar em participar nos mecanismos de controle, e nesse momento, retroalimenta e fortalece os mecanismos de exclusão.

Enfim, segundo o que nos coloca o pensamento sociológico brasileiro e as evidências empíricas, parece existir internalizado nos processos decisórios da Sociedade Brasileira conceitos difusos e divergentes sobre os efeitos que o Controle do Estado deve atingir e a forma que ele deve atuar, essas diferenças estão intimamente ligadas com o acesso à superestrutura e à estrutura do Poder, e criam o estado de coisas descrito por Marilena Chauí (21):

“O outro jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteralidade. As relações entre os que se julgam iguais são de “parentesco” , isto é , de cumplicidade ou de compadrio; e entre os que são vistos como desiguais o relacionamento assume a forma do favor, da clientela, da tutela ou cooptação. Enfim quando a desigualdade é muito marcada, a relação social assume a forma nua da opressão física e/ou psíquica”

### 3.3.3- MUDANÇAS DE CONCEITOS FRENTE A NOVAS REALIDADES

O momento contemporâneo, que é produto das mudanças dos processos de produção motivados pela Revolução da Informação e o conseqüente desenvolvimento das Sociedades em Rede, é caracterizado por um processo de mutações e crises (no sentido da morte do velho e o não surgimento do novo) tais como: o fim do modelo soviético, o

ressurgimento do liberalismo clássico e a idéia de pensamento único, a conseqüente crise no Welfare-State, a disseminação dos valores virtuais e da realidade informacional.

O ponto mais crítico da análise é como essa transformação está atingindo uma sociedade com traços patriarcais, onde os valores de igualdade e liberdade não estão enraizados. Onde as redes de proteção social são caracterizadas pelas relações patriarcais, de compadrio, e, no máximo, de clientelismo, não pela consciência da cidadania adquirida.

Como já vimos a característica de cordialidade na formação social do brasileiro está intimamente ligada com as redes de proteção social decorrentes do patriarcalismo e do clientelismo como forma de navegação social. O que acontece quando nessa sociedade, onde as elites não vêm o povo com os direitos de cidadão e passa a importar a idéia que as redes produzidas de proteção social (eficazes ou não) passam a representar o atraso ?!

Creio que o cenário atual é bem explícito dessa situação, onde os sistemas de bem – estar social ( que já não eram eficientes, eficazes ou democráticos) estão sendo desmontados em nome da “modernidade” sem nada ser colocado no lugar, o que conseqüentemente induz a um aumento expressivo da desigualdade (22) e um avanço da miséria. A constatação grave é de que ao reduzir à sua realidade social os conceitos do neoliberalismo as nossas elites estão quebrando os mínimos compromissos éticos que as uniam com o povo (mesmo que imperfeitamente) sem, no entanto reconhecer os direitos à cidadania e participação.

Assim, ao ter as possibilidades tradicionais de navegação e proteção social restringidas e as condições de participação, fiscalização e acesso ao Poder Público continuamente limitadas, surge o fim da cordialidade e a causa da violência.

Agravando esse cenário temos alguns problemas da Sociedade em Redes que consegue isolar do processo produtivo áreas geográfica de tamanhos diversos (de bairros a à continentes) pela falta de acesso à informação, criando guetos, que se tornam marginais à realidade e ao processo produtivo formal, formando um amplo celeiro e mercado para a economia do crime organizado.

Outra característica importante do mundo da pós-modernidade é a aceleração do tempo, o que é perfeitamente compatível com a lógica capitalista (afinal lucro é o produto da margem multiplicado pela velocidade de giro), decorrente dessa lógica e da possibilidade de se criar produtos virtuais, há um grande incremento de consumo de produtos e serviços virtuais (diversão, informação, etc) em contraponto a produtos industriais de baixa

elasticidade de demanda. Nesse momento temos a virtualização da realidade e a exclusão de grandes áreas e contingentes populacionais do processo de produção/consumo.

O ponto crítico da análise do momento atual brasileiro é o como uma sociedade intrinsecamente desigual absorve e aplica uma ideologia global de desigualdade sem comprometer irremediavelmente o seu tecido social e a sua identidade como povo ?

O momento por que passa o Sistema de Controle deve envolver esse debate, como promover a inserção da cidadania, minorar os efeitos do Estado Patrimonial e promover uma nova inserção em uma sociedade que ao mesmo tempo é mercantilista e pós-moderna.

### 3.4- SOCIEDADE E CONCEITOS EM MUTAÇÃO

Temos de entender as sociedades como organismos vivos em eterna mutação, sistemas com lógicas e dinâmicas próprias de entropia e homeostase de seus subsistemas. Nesse sentido, nada mais razoável que os conceitos operados no interior dos sistemas sociais evoluam e se adaptem à realidades distintas.

Atualmente, parece que o conceito de Controle está em forte processo de transformação na mesma intensidade que outros conceitos correlatos (Estado, Sociedade, Democracia) também o estão.

O Controle Público, ou Controle do Estado, evolui no mesmo sentido da evolução do próprio objeto controlado. No Estado Absolutista o Controle Público só fazia sentido se fosse feito em nome Del Rey , no liberalismo dos primórdios do Estado Democrático de Direito o Controle Estatal pouco ultrapassava o controle Judiciário, nada mais natural que no wefare-state fosses desenvolvidos mecanismos de resposta mais profundas e sofisticadas.

O Conceito de Controle, hoje, passa certamente pela avaliação e produção de respostas para a Administração Pública e para a Sociedade, ele deve estar aparelhado para ser o “painel de controle” para os que “pilotam “ o Aparelho do Estado.

As formas de organização, dimensão, profundidade e modelos certamente dependerão intrinsecamente do modelo e tipo de Estado que nossa sociedade construir. A função Controle exerce uma interessante relação biunívoca onde ele representa a função

administrativa que mais influencia e é influenciado pelas outras várias dimensões da Administração.

#### 4.0- A CONSTRUÇÃO DO MODELO BRASILEIRO- BREVE HISTORIOGRAFIA DO CONTROLE EXTERNO FEDERAL NO BRASIL

“Felicitó o País e a república pelo estabelecimento de uma Instituição que será garantia de boa administração e o maior embaraço que poderão encontrar os governos para abusos no que diz respeito a dinheiros públicos” (Innocencio Serzedello Correa-1893)

Neste capítulo fazemos uma breve historiografia da evolução do controle no Brasil, dando ênfase no Tribunal de Contas da União, procuramos destacar as principais transformações por que passou essa instituição e correlacionar esses eventos com as transformações sociopolíticas de cada época, até chegar aos dias atuais com todas as implicações que fazem parte do escopo principal deste trabalho.

##### 4.1- ORIGENS REMOTAS DO CONTROLE

O controle, enquanto função administrativa, guarda suas origens desde a criação dos primeiros Estados, já havendo registros da existência de controle e fiscalização desde a unificação dos dois Egitos, no reino de Menés I (3.200 a.c.), por meio da instituição de um sistema de controle da arrecadação rigoroso, exercido por um estamento burocrático poderoso (os escribas).

Procurando os embriões da atividade de controle em referências remotas, encontramos o Código Indiano de Manu, o Eclesiastes do rei Salomão, os escritos romanos de Plínio e Cícero. Ao lermos atentamente o Antigo Testamento da Sagrada Escritura, encontramos várias passagens que tratam sobre o cuidado com os bens alheios, vide Êxodos (22,10-12): Se alguém der a guardar ao seu próximo um jumento, um boi, uma ovelha, ou outro animal, e se esta coisa for furtada, indenizará o dono do prejuízo.

Relatos sobre a administração de Atenas descrevem um rudimento de estrutura de corte de contas onde dez tesoureiros eram eleitos para uma assembléia de dez tesoureiros que tinha por objetivo apreciar a aplicação dos recursos públicos (hellénotamiai). Conforme descreve o jurista Pinto Ferreira :

“Havia em Atenas uma Corte de Contas constituída por dez oficiais, eleitos anualmente pela Assembléia Popular, encarregada de tal objetivo de fiscalização das contas públicas: perante ela compareciam arcontes, senadores, embaixadores, sacerdotes, comandantes de galeras, a fim de prestarem contas do dinheiro recebido e gasto, justificando suas despesas. Muitas penas eram cominadas a quem deixasse de comparecer, inclusive a proibição de exercer outra magistratura. A Corte de Contas do Estado de Atenas tinha, ainda, a atribuição de julgar o peculato. Atenas, assim, desde a Antigüidade, antecipou várias instituições dos Estados Modernos. ”

É interessante destacar a questão da publicidade dos gastos governamentais na Grécia antiga, segundo o Ministro Iberê Gilson que destaca a existência, no Museu Britânico, de tábuas escritas em pedra com a prestação de contas dos administradores, que ficavam expostas na polis, permitindo sua conferência pelos cidadãos.

Em Roma, destacamos a instituição de legislações como a *Profecti Aerari*, com a instituição de cargos de *Tabulari* e *Numerarii*, que funcionavam como verificadores (“auditores”) de contas, assistindo os magistrados no exercício de suas atividades, bem como a responsabilidade do Senado pela apuração de responsabilidades de agentes públicos. Todas essas instituições foram consolidadas nos códigos Justinianos que consolidam uma estrutura de controle única para todo o Império.

#### 4.2- A EVOLUÇÃO DO CONTROLE NO MUNDO- O ESTADO FEUDAL

As necessidades de controle administrativo reduziram-se sensivelmente com a fragmentação do Império Romano e com a difusão de vários pequenos estados (muitos com a influência das tradições germânicas).

A necessidade de entidades de controle administrativo mais eficazes ficavam evidentes na medida em que os estados cresciam de tamanho e importância: no reinado de São Luís (Luís IX), na França, instituiu-se as primeiras Chambres de Comptes, que sentenciaram vários fraudadores do Tesouro Real à morte; na Península Ibérica, a partir do século XII e por todo o período medieval, surgiram assembleias políticas de nobres que desempenharam funções de controle de finanças públicas; em Portugal, em 1419, o controle financeiro ganha independência administrativa com a criação do Regimento dos Contos.

Mesmo antes da Magna Carta de 1215, já existia um Tribunal de Justiça Financeiro (Exchequer), composto por barões feudais (barons of Exchequer), que tinha por atribuições tratar as questões contábeis e financeiras do governo, distinguindo-as das questões judiciais comuns, representando, junto com as Chambres de Comptes, os antecessores dos Tribunais de Contas modernos.

#### 4.3- A EVOLUÇÃO DO CONTROLE NO MUNDO- A CRIAÇÃO DOS ESTADOS NACIONAIS.

A estruturação de estados nacionais com territórios maiores e centralização de poder nas mãos dos monarcas exigiu a criação de mecanismos de controle administrativo que fossem compatíveis com as novas realidades e feições dos estados, nesse momento, começam a ser estruturados Tribunais de Contas em praticamente todos os reinos.

O Império Austríaco funda, em 1661, a sua Câmara de Contas, com amplos poderes de fiscalização no âmbito da administração; em 1714, Frederico I, da Prússia, estabelece igual instituição nos seus domínios; em 1767, o rei da Espanha (Carlos III) transplanta para os seus domínios no ultramar o Tribunal Maior de Contas (sito em Buenos Aires) com três outros Tribunais Contadores (criados anteriormente) sob sua jurisdição (Reyes, Santa Fé e Cidade do México).

Note-se que as estruturas de controle administrativo, em específico as estruturadas sob a forma de Cortes de Contas, são anteriores à fundação das democracias modernas, elas são subprodutos da evolução da complexidade e da participação dos Estados e das sociedades

#### 4.4- A EVOLUÇÃO DO CONTROLE NO MUNDO- AS REVOLUÇÕES LIBERAIS E OS ECOS DA MARSELHESA

O clamor revolucionário, as idéias iluministas de igualdade, liberdade e fraternidade, e o conseqüente implemento dos ideais democráticos vêm trazer à cena um novo componente à questão do controle do povo e seus representantes sobre os atos administrativos de seus governantes.

A expansão dos ideais Revolucionários por Napoleão e as revoluções de 1848 levaram a estruturação de cortes de contas sob esse novo modelo em diversas partes da Europa, que, além das tradicionais atribuições relativas aos atos dos agentes administrativos, passavam a exercer um controle sobre os agentes políticos, iniciando o rompimento com o passado patrimonialista histórico.

As Chambres de Comptes foram extintas pela Revolução, tendo suas funções transferidas para a Assembléia Constituinte, sendo instituído em 1807 o Tribunal de Contas da França (Cour de Comptes) durante o regime napoleônico, utilizando-se do sistema de controle a posteriori dos gastos públicos.

No Piemonte, em 1862, foi instituída a Régia Corti dei Conti; a Bélgica, em 1831, instituiu seu Tribunal, sob a influência do Holandês (1820); em 1874, a Alemanha unificada transforma sua Câmara de Contas em Tribunal de Contas do Império Alemão.

Os países de origem Anglo-Saxônica estruturam seus sistemas de controle com base na sua tradição de parlamentos fortes e atuantes: a Inglaterra atribuiu o controle de contas à Câmara dos Comuns, por intermédios da Comissão de Contas Públicas (Public Accounts Committee), criada em 1961, assessorada por vários auxiliares, entre eles o Auditor e o Controlador Geral das Contas Públicas (Comptroller and Audit-General of Public Accounts), cargo criado pelo Exchequer and Audit Departments Act of 1866. Nos Estados Unidos, a Câmara de representantes tem a atribuição de julgar as contas públicas, sendo assessorada pelo General Accounting Office.

#### 4.5- O CONTROLE NA COLÔNIA

O controle estabelecido durante o período colonial guardava a lógica do Mercantilismo / Metalismo, onde a preocupação da Metrópole era maximizar a arrecadação e diminuir as despesas com a administração da Colônia. Essa situação era agravada pela



situação econômica de Portugal que poucos produtos manufaturados tinha a oferecer nas trocas com a sua maior colônia, o que incentivava mais e mais a necessidade de aumentar ganhos via tributação. Essa situação fica muito clara nas palavras de D. José IV que afirmava que o Brasil deveria ser a “vaca leiteira do Reino”.

A estrutura jurídica que inicialmente estruturou o controle nas colônias foram as ordenações Afonsinas (1446), Manoelinas (1516) e Filipinas (1591).

Em 1516, o Rei D. Manuel I exarou o Regimento da Fazenda, determinando que toda arrecadação pública fosse efetivada mediante contratos de arrematação, o que criou a obrigatoriedade de registros junto ao Rei desses atos dos agentes públicos (pela tradição patrimonial os agentes recebem percentagens da arrecadação).

No regimento das Capitanias Hereditárias (1534) existiam os funcionários que representavam o Poder Real na arrecadação de dízimos e no fortalecimento de atestados de quitação alfandegária.

Com a implantação do sistema de Governadores-Gerais (1549), criou-se o cargo de Provedor-Mor das Contas, como assessor dos Governadores para assuntos financeiros e fiscais, devendo o mesmo “exigir as prestações de contas anuais dos provedores das capitanias, tomando providências contra os que não apresentarem tais comprovações”.

Em 1591, o Rei Felipe II da Espanha e de Portugal criou o Conselho de Fazenda nos seguintes termos: “Nele se tratarão, praticarão, resolverão e despacharão todas as matérias, coisas, negócios que ora ocorrem nos três tribunais separados do Reino, Índia, África e outros”. Portanto, a partir daquele ato, deu-se a unificação do controle das finanças públicas.

Em 1627, o Rei Felipe IV de Espanha e Portugal exarou o Regimento dos Contos que consolidou os princípios reguladores do processo de contas de devedores, exatores e pagadores do Reino.

Com o fim do domínio espanhol, em 1642, D. João IV, Rei de Portugal, instalou o Conselho Ultramarino, que passa a controlar os dízimos reais, pagamentos de taxas sobre passagem de escravos e registro e aprovação régia dos contratos assinados nas colônias.

Ressalta-se, durante a ocupação holandesa, uma experiência única e atípica implementada pela Companhia das Índias Ocidentais, no nordeste brasileiro ocupado por

suas tropas: a instituição de um Tribunal de Contas subordinado àquela Companhia que analisava as contas dos administradores locais.

Em 1761, com o Código Pombalino, cria-se o instituto do contencioso administrativo com o advento da Corte de Contestação Financeira, e o Decreto Régio de 30 de dezembro do mesmo ano obriga os Almojarifes do Reino e das Colônias a prestarem contas anualmente.

As Juntas de Fazenda, criadas em 1764 e implementadas em 1780, trazia para a sede do governo da Colônia e das Capitanias órgão de controle, planejamento e gestão financeira e orçamentária para o interior da Colônia.

Com a vinda da Família Real para o Brasil (1808), instituiu-se o Erário Régio e o Conselho de Fazenda, competindo-lhes, respectivamente, coordenar e controlar todos os dados referentes ao patrimônio e a fundos públicos.

É importante que se destaque que os mecanismos de controle instituídos guardam a correta proporção da situação do Brasil como colônia, inserido em uma situação de periferia no processo econômico mundial. Mais do que isso, é importante que se reflita nesse contexto do Estado querendo fundar a sociedade, qual é a imagem que se internaliza na sociedade sobre o controle.

#### 4.6- O CONTROLE NO IMPÉRIO

Com a proclamação da Independência e a outorga da Constituição de 1824, o sistema de Finanças e Controle Público passam a ter a seguinte configuração:

“art.170 .....a receita e a Despesa da Fazenda nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo do nome Thesouro Nacional.

Art.172. O Ministro de Estado da fazenda, havendo recebido dos outros ministros orçamentos relativos a despesas de suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados, anualmente, ....um balanço geral da receita e da despesa do Thesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.”

No que se refere ao controle pelo Parlamento, caberia à Câmara dos Deputados: “o exame da administração passada e a reforma dos abusos nela introduzidos” (inciso I do art. 37) e “a discussão da proposta feita pelo Poder Executivo” (inciso II do art. 37), e caberia à

Assembléia Geral ( Senado e Câmara dos deputados): “fixar as despesas públicas e repartir a contribuição direta” (inciso X do art. 15).

Durante todo o Império, ante a supremacia da Pasta da Fazenda sobre as outras, pelo intermédio do controle indiscriminado sobre a distribuição de créditos, arrecadação de impostos, aplicação dos recursos e equilíbrio orçamentário, estabeleceu-se uma relação assimétrica de Poder no interior dos Gabinetes, o que gerava intensos conflitos internos nos Governos.

Nesse contexto, clamou-se, por vezes pela criação de um Tribunal independente:

- a) Em 1826, o senador por Alagoas, Felisberto Caldeira Brant Pontes Oliveira e Horta, apresenta Projeto de Lei criando um Tribunal de Revisão de Contas;
- b) Em 1831, Bernardo Pereira Vasconcellos, Ministro da Fazenda da Regência Trina, manifesta-se pela criação de um Tribunal de Contas, só conseguindo, no entanto, a reforma do Conselho do Tesouro;
- c) Em 1835, o Deputado Cearense Manoel do Nascimento Castro e Silva encaminha Projeto de Lei objetivando a criação de um Tribunal de Contas “independente do Tesouro e só responsável perante a Assembléia Geral”;
- d) Em 1840, o contabilista e bacharel em Direito Manuel Alves Branco, senador baiano, assumiu a pasta da Fazenda e instituiu a contabilidade por exercício, o que permitiria a comparação e o controle das gestões;
- e) Em 1850, criou-se o Conselho de Ministros ( assentando-se todos os Ministros) e o Tribunal do Tesouro (presidido pelo Ministro da Fazenda);
- f) Em 1855, o marquês do Paraná encaminha relatório ao Imperador, onde reconhecia como “indispensável dividir a Diretoria de Contabilidade, criando-se uma outra encarregada exclusivamente de contas”;
- g) Em 1857, o senador e magistrado paulista José Antônio Pimenta Bueno publica no seu livro Direito Público Brasileiro a seguinte análise da Constituição do Império: “É de suma necessidade a criação de um tribunal de contas, devidamente organizado, que examine e compare a fidelidade das despesas com os créditos votados, as receitas com as leis do imposto, que perscrute e siga pelo testemunho de documentos autênticos em todos os seus movimentos a aplicação

e o emprego de valores do Estado e que, enfim, possa assegurar a realidade e legalidade das contas.”;

- h) Em 1879, o senador mineiro e Ministro da Fazenda Afonso Celso de Assis Figueiredo , visconde de Ouro Preto, clama declarando que a presença de um tribunal de contas na vida administrativa do País era “urgentíssima e reclamada pelos mais importantes interesses públicos”;
- i) Em 1889, às vésperas da Proclamação da República, o Ministro da Fazenda João Alfredo Corrêa de Oliveira envia o relatório de sua Pasta com uma mensagem ao Imperador, considerando “uma necessidade urgente a criação de um tribunal de contas ....Será ele o único que, conhecendo toda a contabilidade do Estado, possua meios para assegurar às Câmaras e à Nação que os balanços demonstram fiel e perfeitamente o movimento dos dinheiros públicos”

Várias vozes se levantaram, também, contra a instituição de uma corte de contas, uns advogando o argumento do Marquês de Beapendi (1826-1830): que dizia que um modelo revisional pouco acrescentaria ao controle das despesas públicas, sendo necessária a criação de um órgão de fiscalização que possa exercer o controle antecipado e concomitante; outros, advogando os argumentos de Batista de Oliveira (1839): que declarava que os Tribunais de Contas eram instituições advindas das tradições absolutistas européias e pouco tinham a acrescentar ao controle da máquina pública.

O certo é que o debate sobre a existência de um órgão independente de controle se arrastou por quase um século assistindo nos 67 anos de Império Brasileiro passarem 77 Ministros da Fazenda, o que impossibilitava qualquer ação de controle tempestiva.

O problema que grassava à época é absolutamente grave, pelas dimensões territoriais, pela falta de tradição de um serviço público estruturado para a criação de um Estado, as dificuldades de comunicações e os problemas de escrituração, não havia a menor noção da veracidade das escriturações públicas, havia pouca possibilidade de dimensionar com precisão o volume do estoque da dívida pública e a aplicação dos recursos públicos ou montantes de arrecadação das repartições do Tesouro.

#### 4.7- A INSTITUIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

A instituição de uma estrutura de controle era advogada pela ala federalista dos republicanos brasileiros (dentre os quais estava Rui Barbosa, muito mais federalista que republicano), o modelo escolhido pelo então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, foi o gerenciado durante os anos de Império, a forma de Tribunal, oriunda do modelo francês, e tomava forma segundo a justificativa encaminhada ao Marechal Deodoro para a instituição do Órgão:

“...corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.....

....convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que periodicamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a Segunda, obstando a perpetração de infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças..”

Em 7 de novembro de 1890, o Presidente da República, Marechal Deodoro, junto com seu Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, criavam o Tribunal de Contas pelo Decreto n. 966-A

Competia ao Tribunal a análise mensal do movimento de receitas e despesas, conferindo o resultado encaminhado pelo Tesouro, e informando ao Legislativo, além de julgar as contas dos responsáveis, condenando os responsáveis ou concedendo-lhes quitação.

O Tribunal de Contas foi levado ao texto constitucional de 1891 no seu artigo 89, que “instituiu” o Tribunal de Contas (8), e estabelecia que a indicação de seus membros seria feita pelo Presidente da República, com a aprovação prévia do Senado.

O primeiro regulamento e a instalação do Tribunal de Contas foram feitas sob os auspícios de Inocêncio Serzedello Corrêa, Ministro da Fazenda de Floriano, por meio do Decreto Provisório n. 1.166, de 17 de dezembro de 1892.

A defesa da independência do Tribunal, perante os atos de Floriano, levou Serzedello Corrêa à renúncia do cargo e posterior prisão, durante a ditadura florianista, porém mostram um exemplo de dignidade e resistência expressa em sua carta de demissão:

“Esses decretos anulam o Tribunal de Contas, o reduzem a simples chancelaria do Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao governo a prática de todos os abusos e vós os sabeis- é preciso antes de tudo legislar para o futuro.

.....  
Pelo que venho de expor, não posso, pois, Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor.”

#### 4.8- A REPÚBLICA VELHA

Foi no período de 1894 a 1930 que se procedeu a consolidação do Tribunal de Contas como instituição, tendo o mesmo passado por três grandes reestruturações: a de 1896, a de 1911 e a Reforma de Venceslau Brás (e posterior alteração do Código de Contabilidade).

##### 4.8.1- A Reforma de 1896

A Reforma promovida pelo Decreto n. 392, de 8 de outubro de 1896, complementado pelo Decreto n. 2.409, de 23 de dezembro seguinte, que inseriu algumas transformações de destaque:

- a) Limitação ao número de quatro membros do Tribunal (o Presidente e três Diretores);
- b) Inclusão da arrecadação de impostos e taxas no escopo da fiscalização;
- c) Necessidade de que o Relatório anual sobre a situação do Tesouro fosse enviado para o Congresso Nacional;
- d) Instituição do registro sob protesto, quando o Tribunal negasse o registro de um ato e o Presidente da República o confirmasse.

Alguns pontos levantados pelo então representante do Ministério Público junto ao Tribunal, Alfredo Valladão, em uma série de artigos junto ao Jornal do Comércio (1907 e

1910) são de extrema relevância sobre as dificuldades de funcionamento do controle à época, destacando os seguintes tópicos:

- a) Ausência de representações do Tribunal nos Estados;
- b) Postura dos Delegados da Receita Federal que não se submetiam às limitações legais de empenho e liquidação das despesas (ar. 49,I, do Decreto n. 30 de 08 de janeiro de 1892);
- c) Necessidade de estabelecer sistemas de registro prévio de contratos, que obrigasse os gestores a agir com responsabilidade no tocante ao comprometimento do Erário.

#### 4.8.2- A Reforma de 1911

A reforma produzida pelo Decreto n. 2.511, de 20 de dezembro de 1911, foi profundamente inspirada nos estudos de Alfredo Valadão, apresentada pelo deputado Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, Líder do Governo à época, tinha como principais pontos:

- a) A apresentação das Contas do Governo ao Congresso Nacional, sendo obrigatório o parecer prévio do Tribunal de Contas (1);
- b) Foi acolhida para os contratos a proposta de Alfredo Valadão, estendendo-se a eles a figura do “registro sob protesto”. O Tribunal deveria informar ao Congresso Nacional em um prazo máximo de 4 (quatro) dias todas as vezes que o Presidente usava a prerrogativa do “registro sob protesto” (2);
- c) O Ministério Público, junto ao Tribunal, passa a Ter as prerrogativas de vitaliciedade em 1917 (Decreto-Legislativo n.3421).

#### 4.8.3- A Reforma de Venceslau Brás

A Lei n. 3.454, de 06 de janeiro de 1918, que fixava despesas para aquele exercício, promoveu um grande incremento nas atribuições e estrutura do Tribunal de Contas, implementando as seguintes medidas:

- a) Atribuiu ao Tribunal a responsabilidade de julgar as contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos (3);
- b) Ampliação do número de membros do Tribunal de quatro Diretores para nove Ministros (membros do Corpo Deliberativo), criou a figura dos Auditores, em número de oito, com atribuições de relatar os processos de contas (Corpo Especial) e organizou a Secretaria do Tribunal (Corpo Instrutivo);
- c) Dividiu as atividades do Tribunal em duas Câmaras, uma especializada em fiscalização e outra em Contas, criando Sessões de Câmaras Reunidas;
- d) Foram criadas representações do Tribunal junto às Delegacias do Tesouro Nacional nos Estados, bem como, aos setores de contabilidade dos Ministérios.

#### 4.8.5- O Novo Código de Contabilidade

Alguns problemas sérios dificultavam a própria possibilidade de fiscalização, o Tribunal adotava regime de contabilização de competência para as autorizações de despesas, enquanto o Banco do Brasil e a Controladoria-Geral da República adotavam o regime de caixa, sendo muito difícil o cruzamento efetivo de informações e extratos.

O Decreto n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922, complementado pelo Decreto n. 15.783, de 8 de novembro do mesmo ano, estabelece o regime de competência para as receitas e de caixa para as despesas, uniformizando o sistema de contabilidade pública no País.

Ao Tribunal foi atribuída, ainda, a possibilidade de exame prévio da despesa e a obrigação de tomar as contas da República, caso as mesmas não fossem encaminhadas até o ano seguinte.



Nesse período, firmou-se a presença das representações estaduais, o que efetivamente melhorou o sistema de controle, o que vemos espelhado nos extratos do Correio da Manhã e no Jornal do Comércio, em janeiro de 1926:

“O número de papéis impugnados é superior ao daqueles cujo registro é resolvido para efetuação de pagamentos. As irregularidades, apontadas sumariamente no extrato geral das decisões, são as mais diversas. Desde a falta de empenho prévio da despesa, a de inscrição, até a divergência entre os documentos de uma concorrência administrativa e as contas apresentadas, tudo se encontra nessas atas. ....

As irregularidades de toda ordem, que as delegações do Tribunal procuram sanar, negando visto seguidamente a pedidos de empenho da despesa e transformando julgamentos em diligências, a fim de que a repartição oficiante preencha as formalidades imprescindíveis, estão a indicar a necessidade de se estender a criação das delegações a todos os estados da União.” ( Correio da Manhã, 14 de janeiro de 1926).

#### 4.9- A ERA VARGAS

O esgotamento da política do café com leite se consolidava na sucessão de Washington Luís ( que governou quase todo seu mandato em Estado de Sítio), com a insistência de São Paulo em indicar Júlio Prestes para sua sucessão. O que levou Minas Gerais a se aproximar da Paraíba e do Rio Grande do Sul na indicação da chapa Getúlio Vargas e João Pessoa, que foi oficialmente derrotada (em uma eleição repleta de denúncias de fraude) sendo o último assassinado por adversários políticos; esse cenário político levou à revolução de 1930 e à conseqüente suspensão da Constituição (substituída pela Lei de Organização do Governo Provisório- Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930).

A instalação de um Regime de Exceção leva, necessariamente, ao enfraquecimento das funções de controle: foram extintas as representações estaduais e o registro prévio das ordens de pagamento (Decreto n.19.824, de 26 de janeiro de 1931).

As tentativas de redemocratização, impulsionadas pela Revolução Paulista de 1932, que culminaram com a Constituição de 1934, tendo cabido ao então Presidente do TCU, Ministro Agenor de Roure, a redação do capítulo do texto constitucional que versava sobre o controle.

O texto constitucional atribuía ao Tribunal competência para o julgamento das contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos, atribuía-lhe a responsabilidade pelo acompanhamento, direto ou por delegações, dos orçamentos governamentais, previa a emissão de parecer prévio nas contas do Presidente da República, e determinava o registro prévio dos atos que gerassem despesa (Seção II, Capítulo VI, Título I, arts. 99 a 102).

A Lei orgânica que regulou a Constituição de 1934 foi a Lei n.156/35, destacando-se a inserção de dispositivos de decadência e prescrição, que nos fazem inferir que o estoque de processos eram elevados e os prazos de julgamentos dilatados: determinou-se a prescrição das contas anteriores a 1915 e a mera verificação aritmética das de 1915 a 1930. (4)

Fato interessante é que o único parecer pela rejeição das contas de um Presidente da República emitido pelo Tribunal foram nas contas de 1936, cujo Relator foi o Ministro Francisco Thompson Flores e referendada pelo Plenário da Corte em 26 de abril de 1937, sendo, entretanto, as contas aprovadas pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo n. 101/1937. (5)

O golpe do Estado Novo, a revogação da Constituição de 1934 e o fechamento do Congresso Nacional, enfraquecem substancialmente as possibilidades de controle. A Constituição de 1937 dedica somente o seu artigo n.114 ao Tribunal de Contas, não fala sobre a fiscalização ou emissão de parecer nas contas do Presidente da República; sua vinculação estreita ao Ministério da Fazenda reduz a possibilidade de autonomia e, na prática o acompanhamento da execução orçamentária passa a ser feito pelo DASP.

O Deceto-Lei 426/38 veio regular o funcionamento do Tribunal em face da nova Constituição, restabeleceu o registro por decurso de prazo (caso o Tribunal não apreciasse os atos em 15 dias) e o registro sob reserva (caso rejeitado pelo Tribunal e o Presidente confirmasse o ato), as delegações junto a Ministérios foram mantidas pelo Decreto n. 426/38 e ampliadas por uma série de legislações posteriores.. O art 56 desse Decreto limita a análise do mérito das contas vedando-se a análise da conveniência, oportunidade ou utilidade da despesa efetuada.

Nessa época, destacamos, ainda, a transferência para a sede definitiva do Tribunal, sito na Av Presidente Antonio Carlos 375, 12o andar, no Palácio da Fazenda (1944),

transferido do edifício Andorinha e a comemoração do cinquentenário da instituição em uma fase de severas restrições à possibilidade de fiscalização.

#### 4.10- A REINSTITUCIONALIZAÇÃO DO PAÍS

O processo que culminou com esgotamento definitivo do Estado Novo foi lento e gradual em todo o início da década de 40 e teve como catalizador a participação na luta e vitória do Brasil ao lado das democracias aliadas que derrotaram o Nazi-Fascismo.

Destacamos, no âmbito do Tribunal de Contas, a participação do Ministro José Américo, que seria o provável candidato nas eleições presidenciais de 1938 que foi abortada pelo golpe do Estado Novo; durante todo o ano de 1944 começa a trabalhar pela redemocratização e em 24 de fevereiro de 1945 lança a pré-candidatura de Eduardo Gomes pela UDN (em meio à Ditadura Vargas), em uma entrevista ao Correio da Manhã.

Apesar das articulações de Vargas em favor do movimento “queremos Vargas” (queremismo) em face a um possível certame eleitoral, ocorre o golpe branco liderado pelo General Góis Monteiro, convocando eleições das quais sairia vitorioso o General Dutra (quadriênio 1946-1950).

O fim do período ditatorial ensejou a elaboração de nova Constituição, da qual participou ativamente o Presidente da casa à época, o Ministro Bernardino José de Souza, que redigiu onze dispositivos constitucionais que trataram sobre a revitalização dos poderes e atribuições do Tribunal (os art. 76 e 77, seis parágrafos e três incisos, no Capítulo II, Seção IV do texto constitucional de 1946).

A Constituição de 1946 devolve as atribuições de 1934 no que se refere ao controle orçamentário, ao parecer prévio na Contas do Presidente da República, à apreciação da legalidade dos contratos e ao registro sob reserva e à extinção do registro por decurso de prazo. Como inovação, traz-se a questão do registro prévio das aposentadorias e o julgamento das contas dos administradores das autarquias.

A regulamentação da Constituição foi feita por meio da lei n. 830/49 que trouxe uma série de inovações:

- a) exigiu-se o bacharelato em Direito para o cargo de Ministro;

- b) os antigos corpos (Deliberativo, Especial, Ministério Público e Instrutivo) passam à designação que é adotada até hoje: Ministros, Auditores, Ministério público e Secretaria;
- c) foi permitida a divisão do tribunal em Câmaras;
- d) os auditores passaram a ser nomeados pela aprovação em concurso de provas e títulos;
- e) as representações estaduais perderam a competência de julgar as contas dos administradores locais, limitando-se a instruir os processos.

Na prática, a divisão em câmaras não foi efetivada, restando a apreciação em sessões específicas de Contas (às quartas-feiras) e de Fiscalização Financeira (às terças e quintas-feiras). Nas Sessões de Contas, o Tribunal passa a funcionar de forma semelhante à tribunais de justiça, emitindo acórdãos e ouvindo relatórios dos auditores.

Aspecto relevante nesse período foi o início do fim do registro prévio o art 56 da Lei 830/49 previu o que o registro seria prévio, exceptuando-se àqueles que a lei especificamente determinasse o contrário, já inaugurando no seu art 67 uma série de hipóteses de registro a posteriori. O fato é que, em 1960, menos de 5% dos registros eram prévios.

Nesse período, podemos destacar, também, a instituição da sustentação oral (Tribuna dos Advogados), a inserção na INTOSAI (organismo internacional de entidades de fiscalização superior dos países filiados à ONU) e na ILACIF (entidade que congrega essas entidades no âmbito da América Latina), hoje OLACEFS, bem como, a transferência do Tribunal para Brasília (em 1961) e a inauguração da nova sede em 1965 (projetada por Oscar Niemayer sob os auspícios do Ministro Pereira Lira).

#### 4.11- O REGIME MILITAR

Às vésperas da deflagração do golpe de 31 de março de 1964, houve a publicação da Lei n. 4320/64 que trouxe inovações importantes na esfera do controle, criando a obrigação da existência de uma estrutura de controle interno no âmbito do Poder Executivo.

O ordenamento jurídico ficou extremamente abalado durante os anos que sucederam ao advento do Regime Militar; com o implemento dos atos institucionais, a vigência da Constituição de 1946 perdeu, na prática, a sua eficácia.

A Constituição de 1967 restringiu a capacidade de atuação do Tribunal no que se refere ao controle prévio, segundo o Ministro Freitas Cavalcanti, em nota enviada ao Congresso Nacional, ao analisar o Projeto da nova Constituição em 9 de dezembro de 1966:

“Perde o Tribunal, por inteiro, o controle da gestão financeira, segundo os princípios consagrados no Direito Constitucional do país, com fundamento da jurisdição preventiva; perde a competência de julgar a legalidade de contrato, das aposentadorias, reformas e pensões; perde a atribuição de acompanhar, passo a passo, a execução orçamentária; perde a competência direto sobre as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades descentralizadas. O Poder Executivo passa a exercer as funções até então deferidas aos órgãos de fiscalização e controle das finanças do Estado, erigindo-se, de instituição fiscalizada em instituição fiscalizadora, através do controle interno.”

A alteração do controle, mesmo com a boa intenção de estruturar e criar uma visão sistêmica (com um Controle Interno e Externo), e o advento de instrumentos muito interessantes que objetivavam o controle in loco, como as auditorias e inspeções, que em princípio, teriam um efeito benéfico para o controle, na verdade, geraram uma paralisia no Tribunal (associado, é claro, às condições políticas da época). A cultura da organização e os recursos humanos não estavam preparados para exercer as atribuições que estavam sendo transferidas. As auditorias só foram Regulamentadas pela Resolução n.º 176/76 (dez anos após a Constituição) e as avaliações operacionais só passaram a representar algo efetivo a partir da década de 80.

Porém, a alteração do modelo de avaliações a priori e com base em aspectos meramente formais, para um modelo a posteriori com base em levantamentos in loco, motivos óbvios, a longo prazo se mostrou benéfico, como verificou o Ministro Wagner Estelita Campos: “Outra tendência apresenta a tônica de verificação do resultado, através de um controle mais substancial e menos formal no exame da aplicação dos dinheiros públicos. Acompanhar a execução do orçamento, tal como textualmente se contém no imperativo constitucional, deve realmente implicar, a rigor, muito mais nesse exame substancial que na verificação meramente formal e legal”.

O Decreto-Lei nº 199/67 que instituiu a nova Lei Orgânica prevê que nenhum documento pode ser sonogado ao Tribunal, atribui jurisdição própria e privativa em todo o

Território Nacional, define como responsáveis todos aqueles que têm responsabilidade por gerir dinheiros, bens ou valores da União. Enfim, em tese, traz inovações interessantes, porém não trabalha a situação anterior da transparência das instituições democráticas, nem a participação do cidadão no controle.

Como consequência da Constituição de 1967 (que não previa as representações ministeriais), da extinção do registro prévio e das limitações impostas por um regime de exceção, foram extintas as representações ministeriais, inicialmente a dos ministérios militares e, ato contínuo, a dos demais, só restando as representações estaduais (à época, em 16 estados).

A Lei n.º 5.682/71 submeteu ao TCU as contas dos Partidos Políticos. A Lei n.º 6.223/71 submete ao TCU as contas das entidades da Administração Indireta. O Decreto-Lei 1.805/80 transferiu para os Tribunais de Contas Estaduais a atribuição de fiscalizar os repasses do Fundo de participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios. Em 1975, o Tribunal passa a ocupar a sua sede atual. A Resolução n.º 206/80 regula inicialmente os procedimentos de auditoria para fiscalizações de eficiência na administração pública.

#### 4.12- A NOVA REPÚBLICA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.

A Constituição de 1988 traz nos seus princípios a inovação no que se refere à subordinação do Estado à sociedade, nesse sentido, nada mais natural que a restauração e ampliação de poderes do órgão destinado à fiscalização.

Consoante a nova constituição, o Tribunal de Contas da União é órgão público de controle externo, auxiliar do Congresso nacional, investido de poder e jurisdição própria e privativa em todo o território nacional, sob matérias de seu rol de atribuições, as quais foram detidamente especificadas pelo legislador nos artigos 70 e 71 da Constituição ora vigente (abordaremos com mais detalhe o modelo de controle do Brasil no capítulo 5 deste trabalho).

Nas palavras do Ministro Luciano Brandão, proferidas em palestra junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao comentar sobre a ampliação das atribuições do tribunal de Contas:

“As normas relativas à Corte correspondem aos almejos de seus integrantes e daqueles que, recentemente ou remotamente, a dignificaram, todos indistintamente voltados para o fiel cumprimento de suas árduas e nobres tarefas, sempre com vistas ao bem público.”

A Constituição deu poderes muito interessantes ao prever a submissão ao Tribunal de toda ou qualquer pessoa que administre, guarde, utilize bens ou valores públicos, submetendo à jurisdição do julgamento administrativo vários agentes que antes se esquivavam do seu julgamento (toda a Administração Indireta, recebedores de recursos de convênios, representantes de entidades públicas, etc.) .

A indicação dos Ministros, antes feita só pelo Presidente da República, passa a ser feita em 2/3 pelo Congresso Nacional e 1/3 pelo Presidente da República, sendo que nesse terço ele deve escolher um entre os Auditores e um entre os membros do Ministério Público do Tribunal. (6)

A Constituição prevê a aplicação de um tipo de sanção, infelizmente muito pouco utilizada, proporcional ao prejuízo causado ao Erário, isso representa um verdadeiro desestímulo ao mau uso dos recursos públicos ( a mera restituição de recursos não representa sanção, é reparo do dano causado).

A Constituição foi regulada pela Lei n. 8443/92 que detalhou as atribuições discriminadas na Constituição, ampliou o Ministério Público do Tribunal, alterou o processo de julgamento de contas (criou o julgamento de contas como regulares, regulares com ressalva, irregulares e iliquidáveis), trouxe o cidadão como parte competente a apresentar denúncias ao Tribunal e organizou a Secretaria do Tribunal (criou o Instituto Serzedello Corrêa, autorizou a existência de inspetorias em todo o território nacional, etc)

Foi publicada a Resolução Administrativa n. 15, de 15 de julho de 1993, que aprovou o Regimento Interno do Tribunal, detalhando a Lei Orgânica e especificando o sistema processual da Corte, o que vai ser complementado por uma série de outras Resoluções.

#### 4.13- O CENÁRIO ATUAL E SUAS IMPLICAÇÕES

Como subproduto do processo de politização da sociedade, crescem as exigências sobre as questões éticas que envolvem a administração do Erário. Apesar da forte tradição

patrimonialista e da cultura jurisdicista e cartorial, a sociedade tem emitido sinais de que não pode mais tolerar a ineficiência da máquina pública e não está mais disposta a pagar os custos da corrupção.

Nesse sentido, a estrutura de controle tem sido demandada para melhorar os seus processos de trabalho. No interior da máquina pública há o choque da tradição patrimonialista com as novas demandas sociais, gerando a certeza da necessidade da mudança, porém mudanças de natureza essencialmente distintas. Uma, que passa necessariamente pelas mudanças de práticas administrativas e formas de se ver a Sociedade, o Estado e o Cidadão; outra, de natureza essencialmente conservadora, que fala em mudança e alteração de processos. O que parece estar sendo gerenciada é uma mudança muito mais próxima da Segunda proposta, porém com pequenas concessões à Primeira.

Alguns dos recentes escândalos que movimentaram a sociedade brasileira envolvem questões referentes à eficácia da forma e modelo de controle exercidos no País (em especial o do TRT de São Paulo) e forçaram o encaminhamento de uma Proposta de Emenda Constitucional visando à mudança de vários aspectos relativos ao funcionamento do Tribunal de Contas da União. Internamente, as necessidades de mudança no sistema estão sendo estudadas sob o patrocínio do Ministro Humberto Guimarães Souto, que compôs um grupo de pesquisa para avaliar tendências de ambiente, paradigma, cultura, estrutura, formação e perfil profissional no controle.

Ressaltamos a importância da experiência interna feita como forma de ampliar o debate interno na instituição sobre o funcionamento da organização, mas destacamos também as limitações iniciais do projeto, no que se refere à impossibilidade da mudança do marco legal e constitucional. (7)

A alteração constitucional proposta traz a chancela dos atuais Presidentes da Câmara e do Senado, altera basicamente a forma de provimento dos Ministros e aumenta o controle do Congresso sobre o Tribunal. Quanto aos Ministros, a proposta abrange o fim da vitaliciedade no cargo, criando mandatos de 5 (cinco) anos, procedendo-se à alteração de três em três ministros, dois eleitos no Congresso e um indicado pelo Presidente da República entre Procuradores, Auditores, Componentes do Corpo Técnico do Controle Interno e Externo. Dependendo de como essa escolha seja feita (se for feita com o Congresso reunido e não pelas Casas), essas medidas podem ser muito interessantes por



diluírem o voto majoritário e acabarem com a vaga de livre escolha do Presidente. Quanto ao controle do Tribunal, determina prazos muito curtos para que sejam prestadas informações ao Congresso (30 dias), o que forçosamente obrigará ao Tribunal criar mecanismos de decisão distintos do rito processual atualmente utilizado (distintos do rito processual característico dos tribunais e próximo ao das controladorias).

#### 4.14- UMA INSTITUIÇÃO COMO PRODUTO DE SEU TEMPO

O processo de evolução da historiografia do Tribunal de Contas da União, como o de qualquer instituição pública, só pode ser compreendido se relacionado com os aspectos de evolução sociopolítica, econômica e cultural do Brasil.

Não é coincidência a instituição do registro sob protesto, no Regime de Floriano, nem a longevidade dos mandatos presidenciais, nem as reduções de competências nos vários momentos ditatoriais, nem a composição dos diversos Plenários, nem a não utilização de determinadas sanções previstas em Lei.

A longa tradição jurisdicista e cartorial da sociedade brasileira e de suas estruturas de poder e reprodução explicam várias características do processo de controle; as diversas formas de navegação social características da formação sociocultural luso-brasileira explicam a forma de aplicação do aparato de controle.

Nesse contexto é que acreditamos essencial ser trabalhada a evolução da Sociedade Brasileira e a construção dos conceitos e da própria função controle no âmago dessa sociedade.

## **5      A DESCRIÇÃO DO MODELO ATUAL**

Este capítulo descreve o funcionamento, as estruturas e o processo decisório hoje em vigor no âmbito do Tribunal de Contas da União, e como ele se organiza para exercer as atribuições de Entidade Fiscalizadora Superior da República Federativa do Brasil.

### **5.1-    O TRIBUNAL STRICTO SENSU**

Entende-se como Tribunal de Contas stricto sensu a parte da Instituição que tem suas atribuições oriundas da Carta Política, ou seja os seus Ministros, a Organização e atribuições constitucionais do Tribunal.

#### **5.1.1- Missão, Composição e Características Gerais:**

O Tribunal de Contas da União (TCU) é órgão auxiliar do Congresso Nacional, que têm por missão realizar o controle externo dos diversos poderes. O TCU tem sede em Brasília (DF) e representações em todas as capitais dos Estados, sua jurisdição abrange todo o Território Nacional, estando sob seu alcance todo e qualquer cidadão que tenha sob sua guarda bens ou valores públicos da União ou que tenham dado prejuízo ao Erário Federal.

O Tribunal é composto por nove Ministros e três Auditores. Os Ministros são indicados na proporção de 1/3 pelo Presidente da República (concorrendo a uma das três vagas os Auditores, Membros do Ministério Público e uma de livre escolha do Presidente) e 2/3 pelo Congresso Nacional ( tradicionalmente se revezam na escolha a Câmara dos Deputados e o Senado Federal) e os Auditores são nomeados entre os aprovados em concurso público (as suas atribuições são de Ministros Substitutos). A natureza dos cargos de Ministros e Auditores é vitalício, só podendo ser nomeado para esses cargos brasileiros natos, maiores de 35 (trinta e cinco) anos e menores de 65 (sessenta e cinco) anos; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de

administração pública e exercício por mais de 10 (dez) anos de função ou atividades que exijam os conhecimentos mencionados.

O TCU toma suas deliberações em três colegiados , o Plenário (esfera máxima, onde têm assento todos os Ministros), a Primeira e a Segunda Câmara; a instituição das câmaras teve por objetivo agilizar os procedimentos e o julgamento de processos, em princípio, menos complexos. As Contas e os Procedimentos de Fiscalização compõem processos que têm a instrução presidida pelo respectivo Ministro Relator.

Como fiscal da lei no julgamento de processos de contas, existe trabalhando junto ao TCU um quadro de Ministério Público, independente do Ministério Público da União, que tem quadro próprio, composto de 1 (um ) Procurador- Geral, 3 (três) Subprocuradores – Gerais e 4 (quatro) Procuradores. Esse Ministério- Público atua exclusivamente junto ao TCU, não ajuizando ações junto à Justiça Federal.

Como unidades de assessoramento à Presidência do TCU, lotados com servidores da Secretaria do TCU, temos: Assessoria de Imprensa, Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais, Assessoria Legislativa, Consultoria Geral, Secretaria e Assessoria da Presidência.

Como apoio a cada Ministro, são organizados gabinetes com 5 (cinco) Assessores, 1 (um) Chefe de Gabinete, 5 (cinco) Oficiais de Gabinete e 3 (três) Assistentes.

O Sistema de Controle Externo é composto, também, pelos Tribunais de Contas Estaduais e dos Municípios (além do Ministério Público ). É importante destacar que o Tribunais de Contas Estaduais e os dos Municípios possuem competência e jurisdição próprias, não sendo o TCU grau de recurso contra as Decisões desses Tribunais.

O TCU emite relatórios trimestrais, que são consolidados anualmente, prestando contas de suas atividades ao Congresso Nacional. A grande crítica a esse tipo de relatório é de ser meramente quantitativo, incluindo poucos dados qualitativos, impede uma avaliação mais profunda das dimensões da eficácia e efetividade das atividades desenvolvidas pelo Controle.

#### **Tabela 4**

##### **Quadro Demonstrativo do Número de Entidades Obrigadas s Prestar Contas Anualmente ao TCU**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
2657	2288	2333	2470	2507	3133	3275	2926	2553	2534	2515

Fonte- Relatório de Prestação de Contas do TCU ao Congresso Nacional

### 5.1.1.1- O Provimento do Cargo de Ministro do TCU na República

Como já vimos no item anterior, os Ministros são indicados pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, nas proporções respectivamente de 1/3 e 2/3, e um dos atributos do cargo é a vitaliciedade. Tal estrutura foi um avanço se comparado com a estrutura da Constituição de 1967, onde os Ministros eram indicados pelo Poder Executivo. Essa composição desenvolvida pela Constituição de 1988 traz uma maior representatividade do Congresso Nacional na composição e funcionamento de seu Órgão Auxiliar.

No que se refere à vitaliciedade no Cargo de Ministro, este atributo foi colocado como uma garantia de maior autonomia no exercício das atribuições do Cargo. O que vemos, na prática, é o exercício por um período médio que seria pouco superior ao de um mandato, na Nova República o período de permanência média de um Ministro no Cargo é de 7 anos. Na verdade, o aumento da idade dos pleiteantes ao cargo de Ministro(1), associado com a idade limite de 70 anos para o exercício de Cargo Público produziram o efeito de evitar exercício do Cargo por períodos excessivamente longos, sem ter de apelar ao recurso de estabelecer mandatos, o que poderia facilitar um clima de barganhas ou clientelismo.

**Tabela 5**

#### **Perfil de Tempo de Exercício das Atividades de Ministro do TCU**

Período	Número	Indicações por Ano	Idade de Entrada	Permanência	Idade de Saída
República Velha	23	0,64	52	10,6	64
Estado Novo	12	0,86	52	11,8	62
República Populista	10	0,56	53	10,7	64
Regime Militar	29	1,45	59	6,6	65
Nova República	21	1,29	58	6,8	67
Total	95	0,91	56	8,8	64

Fonte- *SPECK, Bruno Wilhelm, Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União, São Paulo: Konrard Adenauer, 2000- atualizado até 2001, com os dados fornecidos pela Arint/TCU.*

Quanto à formação acadêmica e experiência profissional vemos que com o passar dos anos o grau de formação acadêmica e a experiência no exercício de funções públicas tem aumentado substancialmente (2), proporcionando possibilidades de melhoras qualitativas no Processo Decisório. Aspecto importante a ser destacado é o foco que se tem dado à formação jurídica dos Ministros indicados, o que, em princípio, leva a um reforço (mesmo que inconsciente) da função judicante do Tribunal.

**Tabela 6**  
**Formação Acadêmica dos Ministros do TCU**

Período	Nenhuma		Direito		Outras	
República Velha	7	30 %	16	70 %	0	0
Estado Novo	0	0	12	100 %	0	0
República Populista	0	0	9	90 %	1	10 %
Regime Militar	0	0	18	62 %	11	38 %
Nova República	0	0	19	90 %	2	10 %
Total	0	7 %	74	78 %	14	15 %

Fonte- *SPECK, Bruno Wilhelm, Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União, São Paulo: Konrad Adenauer, 2000- atualizado até 2001, com os dados fornecidos pela Arint/TCU.*

**Tabela 7**  
**Experiência Prévia dos Ministros**

Período	Controle Interno	Controle Externo	Legislativo	Executivo	Judiciário
República Velha	7	5	11	7	10
Estado Novo	4	4	4	5	6
República Populista	1	3	5	5	6
Regime Militar	2	5	19	13	3
Nova República	0	4	14	1	2
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>53</b>	<b>31</b>	<b>27</b>

Fonte- *SPECK, Bruno Wilhelm, Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União, São Paulo: Konrad Adenauer, 2000- atualizado até 2001, com os dados fornecidos pela Arint/TCU.*

Fato que é pouco trabalhado e tem conseqüências muito mais profundas sobre a forma de estruturação do processo decisório é o efeito das eleições majoritárias no Congresso para indicação dos nomes de Ministros. No Brasil, em nível Federal, a alternatividade de exercício do Poder se deu entre grupos de interesse distintos (agrário para urbano, industrial para financeiro, estamentos civil para o militar e vice e versa, etc), porém todos com fortes características intrinsecamente conservadoras. A forma de estruturação do Parlamento e a distribuição de vagas pelas unidades da federação reforça a tendência de manter e reproduzir essas estruturas de poder (3). Ao promovermos a indicação de Ministros pelas maiorias das Casas do Parlamento, estamos, em princípio, indicando alguém da Base de Sustentação do Governo para fiscalizá-lo, o que, em

princípio, não me parece uma prática muito eficaz. Fazemos um paralelo com o Modelo Britânico, onde a Comissão do Parlamento que é encarregada da Fiscalização e Controle dos Atos do Governo é presidida pelo Líder da Minoria.

**Tabela 8**  
**Demonstrativo do Quantitativo e Origem dos Ministros que Atualmente**  
**Compõem o Plenário Do Tcu**

Origem/Região	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Total
PMDB/PTB	-		2	-	-	2
PSDB		1				1
PFL	-	2	-		-	2
PPB	-	-	-	1	-	1
PRN	-	-	-	-	1	1
Min. Público	-	-	1	-		1
Auditores	-	-	-	-	1	1
Total	-	3	3	1	2	9

Fonte- dados tabulados pelo autor

#### **5.1.1.2- Propostas de Mudanças Encaminhadas pelo Poder Executivo**

Atualmente, existem, pelo menos, sete propostas diferentes de emendas constitucionais que afetariam o Sistema de Controle. Essas propostas contêm alterações que vão da autorização ou proibição do fornecimento de informações a parlamentares à alteração do modelo de Tribunal de Contas para Auditoria-Geral da União, porém, essas propostas, de uma maneira geral, não têm densidade política necessária para conseguir a alteração da Constituição.

No entanto, no âmbito do processo de aprovação da Lei Complementar 101 (Lei da Responsabilidade Fiscal) foi encaminhada uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC n.125/00) com amplo apoio da base de sustentação do governo atual (ao menos formalmente muito alardeado), que retira a vitaliciedade dos mandatos dos Ministros, estabelecendo um prazo de 6 (seis) anos, sem direito à recondução. Outra alteração importante seria a

obrigatoriedade de que o Congresso escolha na proporção de 1/3, dos 2/3 que a Constituição lhe assegura, Ministros oriundos das carreiras técnicas que apóiam o Tribunal (auditores e analistas do Controle Interno e Externo e membros do MP do TCU). Essas medidas, de uma maneira geral, se por um lado premiam a indicação de técnicos, por outro, aumentam a possibilidade de controle de um dirigente ou coligação que consiga se reeleger sobre o Plenário do Tribunal (com 8 anos de mandato se conseguiria trocar todo o Plenário).

Enfim, apresenta-se no cenário político próximo uma série de possibilidades de mudanças que podem ser catalisadas pela Instituição como “oportunidades” ou “ameaças”, que favorecem a instituição de um ambiente para que o próprio Tribunal estabeleça uma Agenda consistente de mudanças, porque caso assim não o faça há elementos externos se habilitando a fazê-lo.

#### **5.1.2- Atribuições e Competências:**

No exercício das funções de Controle Externo, compete ao TCU, na forma da legislação vigente (Constituição Federal e Lei n. 8.443/92):

- a) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores das unidades dos Poderes da União e administração indireta federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;
- b) proceder por iniciativa própria ou solicitação do Congresso Nacional à fiscalização contábil, financeira, patrimonial e orçamentária das unidades dos Poderes da União;
- c) emitir parecer nas contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;
- d) acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União;
- e) apreciar, para fins de registro, a legalidade de atos de admissão, aposentadoria e pensão dos servidores dos Poderes da União;
- f) efetuar os cálculos das quotas relativas ao FPE e FPM;
- g) representar ao poder competente sobre irregularidades encontradas;
- h) aplicar aos responsáveis as sanções previstas na Lei;
- i) elaborar seu Regimento Interno, eleger seu Presidente e Vice – Presidente;



- j) organizar sua Secretaria, propor ao Congresso Nacional a criação e transformação de cargos, empregos e funções do Quadro de Pessoal;
- k) decidir sobre denúncia e consulta que lhe seja apresentada.

No cumprimento dessas atribuições legais e constitucionais vislumbramos, algumas funções básicas: fiscalizadora, judicante, normativa, consultiva, de ouvidoria.

A função fiscalizadora é exercida pelo Tribunal por intermédio de auditorias, inspeções, acompanhamentos, verificação de contas, atos, contratos e registro de atos de pessoal; é a função precípua e original da atividade de controle.

A função judicante é exercida através do julgamento das contas dos administradores e responsáveis por bens ou valores públicos, é típica do modelo de Tribunal de Contas. Cabe ressaltar que o que é julgado são as contas, não o próprio administrador (o que é competência do Poder Judiciário).

A função normativa é exercida pelo TCU, na forma prevista na Lei (art. 31, 58, 6, da Lei n.º. 8.443/92), é decorrente das funções judicante e fiscalizadora, podendo o Tribunal normatizar a apresentação das contas, atualizar o valor das multas e penalidades pecuniárias, já tendo, em alguns casos práticos, emitido Decisões Normativas ou Súmulas sobre interpretação de princípios legais (publicidade e imparcialidade).

A função consultiva é exercida por intermédio da emissão de pareceres (Contas do Presidente da República - art. 36 da Lei n.º. 8.443/92) e resposta a consultas emitidas por autoridades dos Poderes da União (art. 1º § 2º da Lei n.º 8.443/92).

A função de ouvidoria é decorrente da possibilidade de todo e qualquer cidadão apresentar denúncia ao TCU, devendo a mesma tramitar em caráter sigiloso ( arts. 53 a 55 da Lei n.º 8.443/92).

### **5.1.3- A Fiscalização**

A fiscalização próxima dos atos e contratos, a cargo do TCU, é exercida mediante os seguintes procedimentos: auditoria, levantamentos da auditoria, inspeções e acompanhamentos.

A auditoria é um procedimento de fiscalização utilizado para obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial, podendo, também, ser utilizada para avaliações operacionais dos órgãos e entidades jurisdicionados e aferir os resultados dos programas e projetos governamentais. No âmbito do TCU, a auditoria deve constar de plano específico, autorizado pelo Plenário em sessão reservada. São tipos de auditoria : auditoria (espécie), auditoria operacional e auditoria integrada. Sendo que a auditoria (espécie) está focada nos aspectos financeiros, patrimoniais, orçamentários, contábeis e jurídicos do funcionamento e das atividades das diversas unidades jurisdicionadas; a auditoria operacional, por sua vez, focaliza a verificação do cumprimento dos objetivos do órgão e dos aspectos de eficiência, eficácia e efetividade dos setores e das atividades dos mesmos.

Os levantamentos são procedimentos de fiscalização, realizados periodicamente pelas unidades técnicas do TCU, independente de autorização do Plenário, com os objetivos de: conhecer as organizações, sistemas, operações, atividades e peculiaridades dos órgãos ou unidades jurisdicionadas e os respectivos controles internos; determinar áreas específicas e os aspectos a serem abordados em futuras auditorias; subsidiar os Planos de Auditorias; verificar o cumprimento de determinações do Tribunal. Os relatórios de levantamentos subsidiam, também, o exame de contas e a formação de um cadastro mais apurado sobre as diversas unidades sob jurisdição do TCU.

A inspeção é o procedimento que visa a suprimir lacunas de informação em processos de tomada ou prestação de contas, relatórios de auditorias, acompanhamentos, representações ou denúncia, independente de inclusão em Plano Semestral de Auditoria; pode ser autorizada pelo Plenário, Câmaras, Ministro- Relator ou por delegação deste.

O acompanhamento é realizado de forma concomitante com o desenvolvimento das atividades da unidade jurisdicionada e é realizada por unidade técnica do TCU, pode ser realizado por: informações obtidas nos Diários Oficiais e nos Sistemas Informatizados da Administração Pública Federal (SIAFI, SIDOR, SIAPE, etc), editais de licitações, contratos, convênios ou instrumentos congêneres, denúncias e representações, expedientes e documentos solicitados, e diligências ou inspeções.

**Tabela 9**  
**Demonstrativo do Número de Procedimentos de Fiscalização Realizados em Cada Exercício**

Procedimentos de Fiscalização	1998	1999	2000
Auditorias (espécie)	136	124	148
Auditorias Operacionais	18	23	26
Levantamentos de Auditoria	20	22	16
Inspeções	165	149	149
Acompanhamentos	64	72	68
Total	403	390	407

Fonte- Relatórios da Secretaria Geral de Controle Externo

#### **5.1.4- O Processo Decisório**

A decisão em termos processuais está centrado na figura do Ministro-Relator e nos Órgãos Colegiados (Plenário e Câmaras). A Lei Orgânica e o Regimento Interno determinam que o Ministro Relator preside a instrução do processo desde o seu início, normalmente delegando alguns atos processuais aos titulares de unidades da Secretaria do Tribunal. Os Ministros Relatores podem tomar algumas decisões preliminares por despacho singular, porém todas as decisões definitivas são tomadas em órgãos colegiados.

O processo decisório no âmbito do Tribunal de Contas foi trazido do Poder Judiciário e influenciado, em parte, por procedimentos do Poder Legislativo, influência natural da origem histórica de grande parte de seus Ministros (Bacharéis de Direito). O sistema está centrado em uma tradição processualista com foco na análise das Prestações e Tomadas de Contas dos Administradores Públicos. Esse sistema é dividido em, pelo menos, três fases, uma primeira que abrange a elaboração da tomada ou prestação de contas elaborada no âmbito do órgão jurisdicionado ou seu controle interno, uma segunda, onde é feita uma análise e instrução, no âmbito do Tribunal, e aberto espaço para o contraditório e a ampla defesa, e uma terceira fase onde é procedido o julgamento propriamente dito.

O processo decisório com características judiciárias é apropriado quando o tema abordado abrange a tomada de decisão que envolve a aplicação de penalidades a administradores, porém tende a ser lento e inefetivo, quando se trata da tomada de decisões em processos com características eminentemente administrativas: como recomendações em relatórios de auditoria operacional, ou mesmo quando é necessário a tomada de decisões rápidas para evitar um mau maior para o Erário (suspensão de uma obra ou contrato).

No que se refere às decisões administrativas internas, o processo decisório é centrado na figura do Presidente e nas Decisões de Plenário, normalmente consultado em ações que envolvam períodos superiores ao mandato do Presidente ou para assuntos que produzam um grande impacto para a Instituição. A estrutura da Secretaria do Tribunal está diretamente subordinada ao Presidente que, também, possui uma série de órgãos de assessoramento que compõem a Presidência (Consultoria Jurídica, Assessoria de Relações Internacionais, Assessoria Legislativa, Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais e a Comissão de Coordenação Geral).

## **5.2- A SECRETARIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

### **5.2.1- Atribuições, Estrutura e Funcionamento**

A Secretaria do Tribunal tem por atribuição legal prestar o apoio técnico e administrativo para o funcionamento do Tribunal. Para cumprir esse objetivo, ela está estruturada em Unidades Básicas, Unidades de Apoio Estratégico e Unidades de Assessoramento Especializado (7).

As Unidades Básicas são: Secretaria-Geral de Controle Externo, Secretaria-Geral das Sessões e Secretaria-Geral de Administração. A Secretaria-Geral de Administração (Segedam) tem por incumbência prestar apoio e funcionar como unidade financeira e orçamentária do Tribunal. A Secretaria-Geral das Sessões (SGS) exerce as funções de secretariar o Plenário e as Câmaras no exercício de suas atribuições. A Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) exerce as funções técnicas relativas ao Controle no País todo.

As Unidades de Apoio Estratégico são: o Instituto Serzedello Correia (unidade de treinamento, ensino e pesquisa do TCU); Secretaria de Planejamento e Gestão (unidade incumbida de desenvolver novos métodos e procedimentos de gestão e consolidar e orientar o planejamento); e Secretaria de Tecnologia da Informação (responsável pelo desenvolvimento e manutenção dos sistemas informatizados e tecnologia da informação).

As Unidades de Assessoramento Especializado são responsáveis pelo assessoramento da Presidência, Ministros e demais unidades da Secretaria nos assuntos a elas relacionados (exercem funções clássicas de unidades *staff* organizacional): Secretaria de Controle Interno, Consultoria Jurídica, Assessoria Parlamentar, Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais, Assessoria de Relações Internacionais, e Assessoria de Comunicação Social.

#### **5.2.1.1- As Unidades Básicas**

No âmbito da Secretaria do Tribunal, existem cerca de 2.400 servidores, sendo 1.200 profissionais das carreiras de controle, do total, aproximadamente, 1100 estão lotados nas secretarias da Segecex (sendo 900 da área de Controle). A Segecex possui na sua estrutura duas Secretarias Adjuntas (de Contas e de Fiscalização, criadas para desenvolver normas técnicas específicas nas suas áreas de atuação e coordenar as demais secretarias, quando necessário); 26 Secretarias espalhadas uma por cada Capital de Estado da Federação (Secex nos Estados); 6 Secretarias de Controle Externo Típicas em Brasília (1ª a 6ª Secex); quatro secretarias especializadas em fiscalização e avaliação de programas de governo: Secretaria de Fiscalização de Pessoal, Secretaria de Obras e Patrimônio da União, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo; uma Secretaria de Recursos (especializada nesses instrumentos quando impetrados no Tribunal); e uma Secretaria de Macroavaliação Governamental (especializada na análise das contas do Presidente da República e Repasses Federais).

A Secretaria Geral das Sessões está composta por uma Secretaria de Plenário e duas Subsecretarias, uma de apoio a cada Câmara (Primeira e Segunda Câmara) e um Serviço de Administração. A Secretaria-Geral das Sessões possui nos seus quadros cerca de 50 funcionários para o exercício de suas atribuições.

A Secretaria-Geral de Administração está estruturada em quatro Secretarias: uma de Recursos Humanos, uma de Orçamento, Finanças e Contabilidade, uma de Serviços Gerais, e uma de Material, Patrimônio e Comunicação Administrativa. A Segedam possui em seus quadros cerca de 700 funcionários, contando com os maiores efetivos por Secretaria no Tribunal.

#### **5.2.1.2- A Estrutura e Funcionamento de uma Secretaria de Controle Externo**

A Secretaria de Controle Externo típica está estruturada em Divisões (de nenhuma a quatro), uma Assessoria (um ou dois Assessores) e um Serviço de Administração, todos ligados funcionalmente ao Secretário.

O processo decisório típico sobre a tramitação de um processo de Contas ou Auditoria passa por uma esfera de execução e duas ou três de revisão: os Analistas/ Técnicos executam o trabalho que é revisto pelo Diretor de Divisão que o encaminha para a Assessoria e/ou Secretário, que também emitem pareceres anuindo ou não com a opinião dos executores do trabalho. Tal processo decisório, ao mesmo tempo que garante uma variedade e amadurecimento de opiniões, também, gera um esforço muito grande em recursos materiais e humanos e um acréscimo de tempo bastante significativo no processo, como um todo.

#### **5.2.1.3- Os Gerentes e Coordenadores de Projetos**

A Resolução n.º 140, de 13 de dezembro de 2000, criou as figuras de Gerentes e Coordenadores de Projetos (explicar os níveis de Funções) que têm por atribuições exercer trabalhos por tempo determinado e executar uma tarefa prevista; tal estrutura parece ser um avanço por trazer características matriciais a uma estrutura fortemente burocratizada e hierarquizada, dando uma maior flexibilidade aos grupos de trabalho e possibilitando a criação de grupos tarefa para exercer trabalhos de uma maior complexidade, tais como, auditorias operacionais ou de grande envergadura.

Vantagem adicional advinda dessa estrutura pode ser expressada com a redução das características pessoais de longa permanência em cargos e funções comissionadas,

características no Tribunal, que levam a um natural "engessamento" de determinados processos e procedimentos.

Dificuldade que se tem apresentado nesses poucos meses de aplicação da nova norma é que, quer por razões culturais, quer por razões estruturais, vários dos novos "projetos" nada mais são que as velhas atividades administrativas e burocráticas travestidas e embelezadas com novos nomes, o que leva a uma esterilização dos possíveis efeitos benéficos da nova norma.

### **5.2.2- Breve Histórico das Mudanças Recentes**

A instituição Tribunal de Contas da União, frente a críticas, pressões e às necessidades naturais de mudanças, tem adotado o caminho de sucessivas alterações da estrutura de sua Secretaria. O período de 1995 a 1998 (gestão dos Presidentes MV e HS) ficou caracterizado por uma rápida expansão da superestrutura administrativa e o conseqüente aumento do número de funções comissionadas, pela construção de novas sedes de Secretarias nos Estados e pelo início e aprofundamento de novas técnicas e áreas de estudos: Obras Públicas, Meio Ambiente, Avaliação de Desempenho, etc. Nesse período, foram editadas nada menos que 16 Resoluções que tratassem de estrutura e funcionamento do TCU ou de unidades de sua Secretaria, chegando à impressionante média de 4 atos por ano. Tal volume de mudanças na composição de funções comissionadas e unidades do Órgão, longe de ser totalmente benéfico, demonstra o foco das ações centradas na questão estrutura e na acomodação de várias situações de *status* organizacional, por vezes, não trabalhando questões essenciais de processo decisório, enriquecimento e desenvolvimento de cargos.

O período de 1999/2000 caracterizou-se pela tentativa de implementar instrumentos de controle eletrônico de produtividade e frequência, porém com baixo sucesso (tendo em vista principalmente a ausência de características qualitativas), reduziu-se o número de funções comissionadas, principalmente as de nível médio e básico (FC-02 a FC-05). Tentou-se implementar um processo de gerenciamento por diretrizes e um sistema embrionário de avaliação de desempenho. Na área técnica, houve avanços nos campos da avaliação de desempenho, com um acordo de desenvolvimento e capacitação com o Conselho Britânico e com a KPMG.

O início de 2001 foi caracterizado por mudanças bastante interessantes em termos de estruturas, agrupou-se um conjunto de Secretarias cuja principal atividade será o desenvolvimento da função fiscalizatória e agrupou-se um conjunto de unidades que tem competências de fiscalização e análise de contas por função de governo, criou-se funções de caráter temporário, facilitando a possibilidade de instituir um sistema matricial de administração (ver item 5.2.1.3). Iniciativas de acompanhamento das obras do Orçamento Geral da União dão uma nova dimensão ao acompanhamento concomitante.

### **5.2.3- O Trabalho Técnico**

O trabalho técnico desenvolvido pela Secretaria do Tribunal visa a apoiar o atendimento das atribuições e competências constitucionais (art 121 do Regimento Interno do TCU) no exercício das funções da Corte de Contas Federal.

As alternativas de atuação para a Secretaria nos remetem às formas de controle decorrentes do modelo de controle híbrido desenvolvido no País. Ao adotar um modelo que é um Tribunal, portanto tem função judicante, e atividades típicas de controladoria e consultoria/ouvidoria desenvolve-se a necessidade de aparelhar os órgãos técnicos com uma variedade imensa de conhecimentos e procedimentos.

A função exercida por um tribunal enseja aprofundados estudos em Direito, uma estrutura de trabalho que obedeça ritos jurídicos, sob a ameaça da invalidação do processo e o respeito a princípios como o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal, uma vez que os trabalhos são constituídos sob a forma de processos, além da conseqüente construção de um processo decisório estruturado sob forma de estrutura jurídico/judicial, apesar de ser uma esfera administrativa.

A função fiscalizadora enseja a busca e construção do conhecimento sobre a realidade do País; inicialmente ensinou o desenvolvimento de auditorias com caráter legal/contábil, gradualmente foi inserida a dimensão econômica, mais recentemente (3) a avaliação de características que trabalhassem com a eficiência e depois a eficácia administrativa. Atualmente, com o desenvolvimento das avaliações de desempenho, insere-se questões relativas à efetividade e reforça-se quesitos de avaliação de eficácia do funcionamento da máquina pública, o que, em última análise, coloca sob a égide dos processos desenvolvidos no



Tribunal assuntos tão diferentes como alimentação escolar, defesa nacional e energia nuclear no Brasil.

As atividades relativas à ouvidoria e consultoria ensejam uma aproximação da entidade de fiscalização com a sociedade e com os órgãos fiscalizados, que muitas vezes são contraditórias com a própria função de tribunal ou ao sigilo necessário à função de auditor.

A grande dificuldade para o desenvolvimento de trabalhos técnicos de qualidade mais apurada são decorrentes desta multiplicidade de funções. A solução que me parece mais razoável é a definição de áreas ou setores que sejam consideradas prioritárias, ou cujo volume de trabalho ou a natureza estratégica assim o exija. Nessas áreas, seriam desenvolvidos especialistas e estruturas administrativas capazes de fazer uma fiscalização aprofundada. As demais áreas seriam cobertas por generalistas, que, para aprofundar determinadas análises, poderiam se valer de consultores *ad-hoc*; ressaltamos que essa solução só seria viável se o cadastro de consultores fosse tão amplo e/ou tão sólido que evitasse o comprometimento destes consultores diretamente com o mercado ou órgãos públicos que estivessem sendo fiscalizados.

Avaliando requisitos fundamentais para o desenvolvimento dos trabalhos técnicos que são a autonomia e independência do pessoal que efetua as análises, pode-se dizer que há um grau muito bom de evolução nesses quesitos; o efeito dos vários concursos públicos sobre a recomposição e renovação dos quadros de pessoal garantiu uma boa independência dos auditores, associado ao lado positivo do contraditório no processo, onde todos os níveis podem e devem manifestar-se nos autos, garante um grau de autonomia bom na realização dos trabalhos a serem executados.

Ponto fundamental que ainda não foi tratado pela estrutura do órgão de controle externo federal com o necessário aprofundamento foi a questão relativa à formação estratégica de recursos humanos. Apesar da existência de um centro de treinamento e pesquisa que executa um volume de trabalhos muito grande (o TCU ministra uma média de 2,5 treinamentos ano para cada servidor, investindo em cursos de pós-graduação, mestrado e doutorado), não há um direcionamento claro por parte da organização dos horizontes estratégicos a serem desenvolvidos, o que seria fundamental para o desenvolvimento de ações de formação, treinamento, pesquisa e desenvolvimento de recursos-humanos.

#### **5.2.4- Processo Decisório**

O processo decisório típico na Secretaria do Tribunal é intimamente relacionado com processos burocráticos de trabalho. A estrutura de Tribunal, com ritos processuais rígidos, processos e procedimentos específicos, facilita o desenvolvimento de processos decisórios altamente hierarquizados.

A instrução de um processo segue um rito hierárquico padrão que inicia pelo Analista (que faz uma instrução), é encaminhado ao Diretor de Divisão (representa a primeira esfera de revisão), que dá seu parecer e encaminha para a Assessoria do Secretário, que dá uma indicação de parecer para o Secretário, que faz sua análise e encaminha ao Ministro Relator. No Gabinete do Relator, o processo chega ao Chefe de Gabinete que verifica se o processo é ou não passível de ser incluído em relação (4), caso negativo, ele é encaminhado para a Assessoria para análise e elaboração de minuta de relatório e voto, a ser discutida com o Ministro. Este procedimento, até o Chefe de Gabinete do Ministro Relator é feito para todas as fases processuais, e pode ser repetido várias vezes, em caso de repetição de citações, pedidos de recursos, etc. O que nos leva a crer que, logicamente, o processo não é rápido.

Esse tipo de processo, que gera uma decisão lenta, compromete a sua eficácia quando falamos em situações que geram iminente risco de dano ao Erário, ou quando há necessidade de avaliações dinâmicas, como são, por natureza, as avaliações operacionais.

Esta situação se agrava com a constituição de processos administrativos à imagem e semelhança do que é feito na instrução de contas, trazendo para a atividade administrativa toda a rigidez formal de processos de natureza jurisdicional. Associe a essa rigidez e centralização a abrangência de atividades em todo território nacional, que chegamos a muitos dos problemas administrativos hoje vividos no âmbito do Tribunal, independente da boa vontade e eficiência das pessoas. Agrava-se esta situação, quando vemos a grande maioria das mudanças estruturais desenvolvidas só aprofundar esse mecanismo de processo de decisão, sem produzir alternativas a ele, aprofundando e especializando seus mecanismos.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>FC-02</b>	34	30	28	28	28	28	0
<b>FC-03</b>	45	40	36	34	34	34	0
<b>FC-04</b>	52	46	46	46	46	46	34
<b>FC-05</b>	158	133	141	122	122	122	130
<b>FC-06</b>	64	38	26	0	0	0	0
<b>FC-07</b>	121	220	228	231	231	231	223
<b>FC-08</b>	98	121	126	129	129	129	129
<b>FC-09</b>	103	132	134	134	134	134	144
<b>FC-10</b>	3	3	3	3	3	3	3
<b>Total</b>	<b>678</b>	<b>763</b>	<b>768</b>	<b>727</b>	<b>727</b>	<b>727</b>	<b>663</b>

Fonte- dados tabulados pelo autor extraídos da base do Sistema de Recursos Humanos/ SEREC-TCU

### **5.3- Um Modelo Híbrido e com Características Intrínsecas de nossa Sociedade**

O Modelo de Tribunal de Contas desenvolvido e implementado no País é único no Mundo. Não corresponde ao Modelo Tradicional de Tribunal de Contas, uma vez que assume funções fiscalizadoras que seriam típicas de controladoria, bem como procura assumir papel de ouvidoria e órgão consultivo. As suas estruturas organizacionais e seus processos decisórios são um misto dos processos e formas de decidir do Legislativo e do Judiciário. Esse hibridismo e adaptabilidade é característica bem típica do Brasil e das instituições brasileiras, e o que pode torná-las maduras e perenes.

Nesse sentido amplo, é importante destacar que os órgãos de controle são produtos do modelo sociopolítico de cada Nação, no nosso caso não pode ser diferente. O Sistema de Controle está em processo de mudanças, tão rápida e completa quanto for a exigência da Sociedade e do Congresso Nacional. Atingiremos a maturidade em termos de controle, tão rápido quanto atingirmos a maturidade como Nação e como Sociedade. O grande dilema é se as instituições como elas estão estruturadas hoje se terão capacidade de se auto-reformarem para acompanhar a evolução das realidades. Sob esse contexto é que foi construída parte da

pesquisa de campo que está apresentada na Segunda Parte deste trabalho, a de efetuar um diagnóstico de quais seriam as principais solicitações dos atores desse cenário social que demanda o Controle Externo, e, em uma fase posterior, procurar elaborar alternativas organizacionais para o Tribunal.

## 6.0- AS NECESSIDADES DE CONTROLE POR SUA CLIENTELA

“O Estado no Brasil é tão transparente quanto um paralelepípedo”- Herbert de Souza

Neste capítulo, apresentamos os dados coletados pelo grupo de pesquisa constituído pelo Tribunal para assessorar o então Vice-Presidente Ministro Humberto Souto e fornecer um diagnóstico da situação global do Controle Externo; a pesquisa foi dividida em seis etapas: ambiente, paradigma de controle, cultura organizacional, profissional de controle, estrutura organizacional e processos de controle, sendo que o autor participou como coordenador na fase inicial do grupo relativo ao Ambiente de Controle Externo.

O objetivo do capítulo é identificar qual seria a imagem e as demandas dos principais atores sociais com relação ao Controle Externo Federal exercido pelo Tribunal de Contas da União e demonstrar quais seriam as implicações em termos de alterações em estruturas e procedimentos de controle.

### 6.1- A PESQUISA

A pesquisa foi realizada com o objetivo de subsidiar o Tribunal de Contas em um processo de mudanças que culminou com a reforma de estruturas ocorrida em dezembro último e com o programa da gestão do atual Presidente do TCU.

Os objetivos da pesquisa referente ao ambiente era verificar quais são as expectativas e demandas dos principais agentes sociais com relação ao TCU, avaliar se sua forma de atuação está atendendo a essas demandas e expectativas e encontrar alternativas para melhorar o relacionamento com o ambiente.

Os atores foram avaliados como stakeholders, e identificados como principais agentes: a Sociedade Civil, a Mídia, o Congresso Nacional, a Administração Pública e o Controle Interno. Procuramos estabelecer as cadeias de interesses dos principais atores que se relacionam com o Tribunal.

A pesquisa foi realizada durante o segundo semestre do ano de 1999, tendo o seu resultado sido apresentado no início de 2000. O grupo de pesquisa, além do autor desta dissertação, era composto por: Salvatore Palumbo (Coordenador Geral), Lohir Maçado, Flávio Lúcio Rodrigues da Silva, Lúcia Cerejo Galleotti e Valéria Gomes Malheiros (1).

Contou-se com a consultoria da Dra. Maria da Graça Rua, no que se refere à metodologia de pesquisa, e o apoio da equipe do curso de Psicologia Organizacional da UnB para o levantamento e o diagnóstico de cultura organizacional.

Os dados retirados de relatórios do TCU e aqui trabalhados são públicos, tendo sido consolidados no Relatório Final da Pesquisa elaborado no fim do ano de 2000 e apresentado ao Plenário do Tribunal em dezembro daquele ano.

Aprofundei alguns dados que, pela premência do esgotamento do prazo, não puderam ser levantados pelo Grupo de Pesquisa no que se refere à Mídia, Sociedade e Congresso Nacional.

## 6.2- A SOCIEDADE

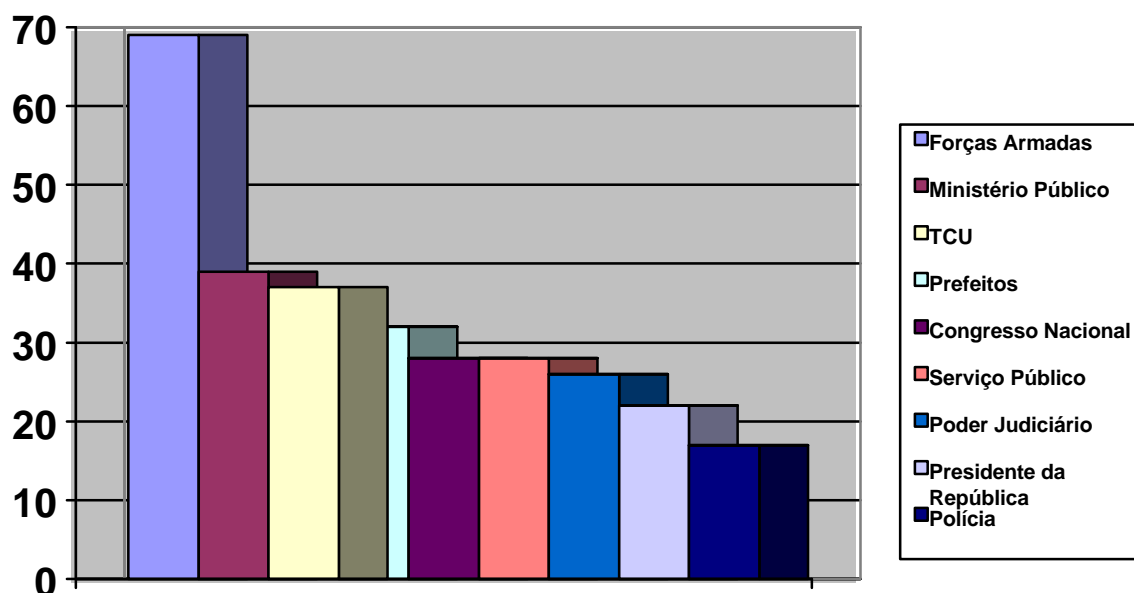
A aferição da imagem que a Sociedade faz do TCU foi feita pela inclusão na pesquisa de opinião elaborada pela Confederação Nacional dos Transportes, no último trimestre de 1999, cujos resultados foram divulgados no início de 2000, portanto não constaram do relatório sobre o ambiente elaborado pelo Grupo de Pesquisa Tendências do Controle no Brasil.

A pesquisa se limitou à inclusão do Tribunal na relação dos órgãos a serem avaliados pela confiabilidade (perguntando-se se o respondente confiava ou não em determinada instituição) e a inclusão de duas perguntas no questionário de avaliação sobre o conhecimento do respondente sobre o trabalho do Tribunal e sobre a predisposição de participar das atividades de controle. O desempenho do Tribunal, se comparado com outras instituições públicas vinculadas ao Estado, não pode ser considerado ruim, ficando em terceiro lugar em 10 instituições avaliadas, ficando atrás somente das Forças Armadas e do Ministério Público (Procuradorias)

No que se refere às perguntas voltadas para a verificação do conhecimento sobre as atividades do TCU, menos de 25 % da população manifestou que teria conhecimento das atividades e, somente, 11% acertou a vinculação funcional do TCU como órgão auxiliar do Congresso Nacional.

Gráfico 1

Confiabilidade das Instituições Públicas Brasileiras



Fonte –Pesquisa CNT- 4 trimestre de 1999.

### 6.2.1-ANÁLISE DAS POSIÇÕES DE ALGUNS FORMADORES DE OPINIÃO

Durante os anos de 1993 e 1994, sob a égide da Reforma Constitucional fracassada e próximo de um processo de sucessão presidencial, um grupo de pesquisadores, coordenado pelo sociólogo Hélio Jaguaribe, organizou várias publicações que tratavam sobre os problemas mais prementes que deveriam ser abordados para a melhoria do Estado e a construção de uma sociedade melhor no País. Dentre essas publicações, surge uma pequena brochura de cento e trinta páginas que tratava sobre “A Prestação de Contas, o Sistema de Controle e o Limite de Transparência do Estado”, que compilava entrevistas com uma série de personalidades sobre o tema e que, passada mais de meia década demonstra-se imensamente atual.

No intuito de procurar trazer o que a intelligentsia e a academia estão pensando sobre o controle, procuramos extrair os pontos principais de cada texto produzido e/ou entrevista realizada com os autores para tentar estabelecer pontos críticos de análise e tendências de demandas:

a) Barbosa Lima Sobrinho

- classifica a transparência como exigência de todas as sociedades democráticas;
- declara que os Tribunais de Contas precisam ser modernizados;
- define como principal problema do sistema a baixa tempestividade de resposta;
- destaca a necessidade de avaliar performance administrativa dos gestores;
- defende a auditoria governamental inserida no setor público;
- destaca o papel da imprensa como o melhor instrumento de transparência para o setor público.

b) Fabio Konder Comparato

- defende o estabelecimento de um modelo de democracia semidireta com a instituição de conselhos e boardins para controle dos gastos públicos;
- vê o controle feito pela burocracia estatal (sem um controle social) como destinado a “... tender à burocratização máxima que certamente produz inúmeras loucuras...”;
- defende a judicialização dos Tribunais de Contas;
- defende a abertura dos órgãos de comunicação de massa para estratos da sociedade se manifestarem;
- defende a criação de uma ouvidoria (ombudsman).para defender os interesses da população.

c) Helio Jaguaribe

- identifica sérios problemas no federalismo brasileiro;
- vê sérios indícios de deterioração dos sistemas político e administrativo;



- destaca a necessidade de medir performance das agências e governantes brasileiros;
- prescreve, como solução, o desenvolvimento de uma racionalidade administrativa e a instituição de um sistema de responsabilização dos agentes públicos, de forma que sejam cobrados os conceitos de tax payers

d) Herbert de Souza

- identifica um sério déficit de transparência no Estado brasileiro;
- “O problema do controle é essencial. Ele tem que estar permanente e ser democrático. Tudo que é público deveria ser aberto e controlado pelo público.”;
- preconiza formas mais ativas de controle social, que vão de comissões de apuração relâmpago à instituição de vários ombudsmen para facilitar o acesso da população ao Poder Público;
- reclama dos TCs a falta de iniciativa, independência e coragem;
- defende os contratos de gestão como forma de aumentar a eficácia da empresa pública;
- cobra uma maior transparência das entidades de controle;
- define como um problema anterior a ser discutido as questões relacionadas com o tipo e tamanho de Estado a ser construído no Brasil.

e) Hernani Goulart Fortuna

- Vê redundâncias entre as competências de vários órgãos de controle (TCs, Conselhos de Contas, etc);
- Identifica a falta de tempestividade na ação como um dos principais problemas a serem trabalhados;
- Indica a necessidade de tornar mais clara a linguagem das demonstrações e prestações de contas;

- Identifica a necessidade de maior descentralização nas decisões administrativas;
- Destaca o caráter formalista do controle em detrimento do finalístico

f) Jose Genoíno

- defende a possibilidade de extinção dos Tribunais de Contas;
- prevê a utilização de empresas de auditoria para avaliar as contas do Estado;
- necessidade de envolver uma representação nacional para avaliação das contas;
- ausência de discussão macro a respeito das prioridades nacionais;
- identifica a inflação como um dos principais problemas para elaboração dos orçamentos;
- estatais devem ser administradas por contratos de gestão.

g) Marcílio Marques Moreira

- classifica o controle do Estado como lamentável;
- prevê que o futuro do controle é voltado para a avaliação de desempenho;
- incentiva o treinamento do quadro técnico dos TCs em avaliações de desempenho;
- prevê a contratação de auditorias independentes para casos mais complexos de avaliações no setor público;
- vê como positivo a municipalização e o controle social.

h) Maria da Conceição Tavares

- classifica a situação das contas públicas no Brasil como deplorável;
- identifica a complexidade da linguagem como um dos principais problemas para o controle da sociedade;

- define que, nas situações atuais, há uma impossibilidade de uma cooperação entre o executivo e o legislativo para a elaboração e controle do orçamento;
- coloca a inflação como um dos problemas principais;
- define a barganha e o jogo da pequena política como o principal impeditivo ao real controle do orçamento.

i) Mario Henrique Simonsen

- define a fiscalização financeira e orçamentária no País como boa;
- destaca como principal problema a questão da inflação;
- verifica que no atual sistema “somente as contas a posteriori dão uma certa transparência ”;
- identifica que as prestações de contas do Banco Central e das Instituições Financeiras Públicas são falhas e incompletas ();
- preconiza o contrato de gestão como uma boa pratica para melhorar o desempenho da administração pública;
- vê como um desenvolvimento do sistema a possibilidade de avaliação de performance.

j) Nelson Jobim:

- define os controles internos como naturalmente corporativistas;
- identifica uma burocratização nos controles externo (Tribunais de Contas);
- identifica a inexistência de mecanismos eficazes de fiscalização, de execução de políticas de controle do Estado (enforcements);
- destaca a liberdade quase absoluta do Executivo na destinação dos investimentos e inexistência de formas de fiscalização desse processo
- afasta a questão de tornar o controle como instrumento unicamente judicial (“isso parece coisa de advogado”);
- ressalta que o excesso de normas e burocracia constitui a forma mais eficaz de evitar o controle;

- Coloca como forma mais eficaz de melhorar o controle a descentralização e o incentivo ao controle social.

k) Sergio Xavier Ferolla:

- classifica o atual sistema como razoável;
- identifica como principal problema para o controle o excesso de burocracia;
- defende a contratação de empresas privadas em casos mais complexos;
- defende a instituição de um ombudsman como remédio contra o corporativismo.

#### 6.2.2- BREVE ANALISE DOS DADOS

Ao analisarmos em conjunto e em confronto os dados colhidos pela pesquisa da Confederação Nacional dos Transportes com as idéias dos vários formadores de opinião podemos chegar à conclusões interessantes:

- a) a imagem do TCU na sociedade não pode ser considerada ruim, para um órgão público, porém não é sólida por mostrar forte desconhecimento da população sobre a sua atuação;
- b) não há consenso formado sobre qual seria a melhor forma de estruturação da atividade auditoria de entidades públicas (se deveria ser pública ou privada), porém, há uma forte tendência para que ela seja pública e seja aceita a contratação de entidades privadas para desenvolvimento de trabalhos específicos;
- c) não há consenso formado sobre a avaliação do sistema de controle entre os formadores de opinião (vai do muito bom ao lamentável), mas há uma opinião dominante que defende a modernização do sistema;

- d) não há consenso sobre qual seria o principal problema do sistema, as opiniões variam da formação sociológica do país e da classe política à questão do pacto federativo;
- e) há uma opinião generalizada que recomenda o desenvolvimento de instrumentos para avaliação da performance dos gestores públicos;
- f) o problema da tempestividade é considerado crucial;
- g) há uma tendência generalizada em produzir formas de controle social como ombudsman, conselhos, etc;
- h) o problema da linguagem foi identificado por vários autores como um dos impeditivos para a realização de um controle social efetivo.

Em relação à pesquisa da CNT é importante destacar que, apesar da relativa boa aceitação/imagem, o grande desconhecimento e o distanciamento do cidadão com relação ao Sistema de Controle pode levar a uma rápida degradação dessa imagem.

### 6.3- A MÍDIA

A mídia representa importante segmento do ambiente pela capacidade de formação de opinião. As matérias veiculadas sobre o TCU afetam a imagem do órgão junto à sociedade, influência essa que é tanto maior quanto maior sua cobertura geográfica, número de leitores/ expectadores/ouvintes e credibilidade. Com relação ao tema, buscou-se responder à seguinte pergunta:

Quais são as percepções da mídia com relação ao TCU ?

Para avaliar as interferências da mídia sobre a imagem do Tribunal, decidiu-se por levantar e analisar as matérias publicadas pelos jornais Folha de São Paulo e O Globo, nos anos de 1998 e 1999. A opção justifica-se pelo fato de tratarem-se de jornais de alcance nacional de grande circulação, com linhas editoriais e posições políticas diferentes, e que oferecem acesso via Internet ao texto integral de todas as suas edições, desde 1994.

Um levantamento preliminar mostrou que, entre 1994 e 1999, esses jornais publicaram 1.042 e 989 matérias, respectivamente, que mencionavam o Tribunal de Contas da União, distribuídas do seguinte modo:

Tabela 11  
Número de matérias da Folha de S.Paulo e de O Globo que mencionam o TCU

ANO	Nº DE MATÉRIAS DE O GLOBO	Nº DE MATÉRIAS DA FOLHA DE SÃO PAULO
94	147	163
95	258	271
96	202	212
97	121	131
98	98	109
99	163	156

Fonte- Dados Tabulados pelo Autor nas bases informatizadas dos Jornais, Mediante a Expressão de Busca TCU

Os dados acima indicam o que pode ser uma relação entre o período da gestão de cada presidente do TCU e o grau de exposição do órgão na mídia. Percebem-se grandes saltos no número de matérias quando termina uma gestão e a outra começa. Na gestão da Ministra Élvia L. Castello Branco (1994), foram 163 matérias. Já na gestão do Ministro Marcos Vilaça (1995-6), a média anual subiu para 242 matérias, um aumento de quase 50%. Na gestão seguinte, do Ministro Homero Santos (1997-8), a média de publicação ficou em 120 matérias ao ano, voltando a crescer na presidência do Ministro Iram Saraiva (1999).

Para proceder à análise de imagem, adotou-se o seguinte critério de classificação das matérias:

- a) quanto à posição do TCU na matéria:
2. central: quando o TCU é tratado com destaque;
  3. marginal: quando ao TCU é feita alguma referência de menor importância em relação ao assunto tratado.
- b) quanto ao caráter:
- 1) informativo;
  - 2) analítico;
4. opinião de leitor;
- d) quanto à possível influência na imagem do TCU:
- 1) positiva;
  - 2) negativa;
  - 3) neutra;
  - 4) não identificada.

Das 265 matérias publicadas sobre o Tribunal pela Folha de S. Paulo no biênio 1998-9, 82 classificaram-se como de posição central, e as demais, como de posição marginal. As matérias de posição central, que colocam o TCU em destaque, têm maior poder de formação de imagem, e por isso foram as selecionadas para análise.

Tabela 12

Classificação das matérias de posição central do TCU publicadas pela Folha, no biênio 1998-9

Caráter	Influência na Imagem do TCU			Total
	Positiva	Negativa	Neutra / Não identificada	
Informativo	20	24	25	69
Analítico	2	5	0	7
Opinião de Leitor	2	4	0	6
Total	24	33	25	82

Fonte- Dados tabulados pelo autor

Observa-se pela Tabela acima que as matérias de caráter informativo prevaleceram (84% do total), juntamente com as de influência negativa na imagem (40% do total). Ressalte-se que as matérias de caráter analítico são mais densas que as de caráter informativo, por vezes enfocando de modo crítico o papel e a atuação do TCU em uma perspectiva mais ampla; têm, portanto, maior poder de influência na imagem institucional.

Os principais temas tratados nas matérias de influência negativa na imagem foram os seguintes:

a) inconsistência entre discurso e ação - ocorre quando o Tribunal demonstra conhecimento sobre fatos que apontam para uma determinada linha de decisão, mas decide de maneira diversa. Vejam-se, a propósito, os trechos abaixo:

a.1) O parecer inteiramente favorável às contas do governo representa um recuo do TCU, que normalmente faz ressalvas sobre assuntos polêmicos. (“TCU aprova contas e poupa o governo”. Folha de S. Paulo, 17/06/98)

a.2) O que o TCU elogiou, afinal? Ele elogiou apenas a "decisão" do governo de cobrar 20% acima dos preços sugeridos... O TCU deu-se por satisfeito com isso, apesar de reconhecer que os cálculos não eram confiáveis... Estranha aceitação, tratando-se da venda de empresas, patrimônio coletivo, que valem mais de US\$ 100 bilhões... Quais as razões do TCU ? (“Livres afinal da maldição da Petrobrás”. Folha de S. Paulo, 30/07/98)

a.3) O TCU (Tribunal de Contas da União), órgão auxiliar do Poder Legislativo, terá de explicar à CPI do Judiciário por que determinou o prosseguimento da construção do Fórum Trabalhista de São Paulo após ter recebido relatório de auditores que condenava a obra desde a fase de licitação. (“TCU terá de dar explicações sobre fórum”. Folha de S. Paulo, 04/05/99)

a4) Eles foram inocentados das acusações de negociação com empresas envolvidas no leilão de privatização da Telebrás, interferência do Banco do Brasil a favor do consórcio liderado pelo Banco Opportunity e gestões para formar e viabilizar consórcios participantes do leilão. (...)os acusados não praticaram "atos de negociação direta com possíveis participantes do processo



de desestatização da Telebrás", como foi apontado na representação pelas oitava e nona secretarias de controle externo do próprio TCU. "Os responsáveis, considerando as elevadas funções que desempenhavam no governo federal, praticaram atos de divulgação e propaganda na tentativa de fornecer mais informações aos investidores internos e externos acerca das empresas privatizadas", diz um trecho do relatório (...) ("TCU absolve Mendonça no caso Telebrás". Folha de S. Paulo, 28/10/99)

b) Lentidão nas ações e decisões. Eis alguns trechos alusivos à morosidade do TCU:

b.1) Fiesp informa que as contas do Sesi-SP de 1996 não foram aprovadas porque ainda não foram julgadas pelo TCU ("Sem julgamento". Folha de S. Paulo, 26/08/98)

b.2) Empresas que contestam uma licitação da Anatel dizem que só receberam a resposta a seus recursos em 23 de julho, após o contrato ter sido fechado com firma de informática em 7 de julho. Reclamam que poderiam ter sido avisadas antes, já que o TCU recebeu a mesma carta com a data de 28 de maio. ("Moleza intrigante". O Globo, 15/09/98)

b.3) O trabalho do Senado concluiu que as diversas competências conferidas pela Constituição ao TCU vêm sendo submetidas a uma mesma sistemática de decisão por colegiados (plenário e câmaras), o que resulta em morosidade e excesso de formalidade do processo. ("Condenações do TCU são descumpridas". Folha de S. Paulo, 09/11/98)

c) Interferência política e falta de independência. O tema é ilustrado pelos seguintes fragmentos:

c.1) O Tribunal é moroso para decidir e sem disposição para aplicar as sanções administrativas que poderia utilizar de direito. A leniência na fiscalização parece se explicar pelas relações entre esses supostos fiscais da administração pública e os governos que os nomeiam. (...) O resultado é um órgão sem a necessária independência política para cumprir satisfatoriamente suas tarefas legais. (...) Há, contudo, certa inércia histórica em reformar esses

tribunais. A adoção de fórmulas técnicas poderia terminar com a tolerância que pauta o desempenho dos tribunais de contas. (“Padrinhos e contas públicas”.O Globo, 10/11/98)

c.2) (...) evidente a total discrepância entre o TCU e a realidade do nosso país. O TCU se transformou numa instituição de cartório político, cheio de apadrinhados sem função, sem nenhum comprometimento ou responsabilidade com o público. (Opinião de leitor. Folha de S. Paulo, 23/11/98)

c.3) Se o TCU (Tribunal de Contas da União) acabasse, o que o Brasil perderia? (...)Há bons técnicos no TCU. Mas sua ação é limitada em casos polêmicos. O órgão é contaminado por influências políticas da pior espécie. (“TCU, esse quase inútil”. Folha de S. Paulo, 30/10/99)

d) Gastos do TCU. O tema ganhou o noticiário no segundo semestre de 1998.

Vejam-se os seguintes excertos:

d.1) É revoltante que um órgão que tem por obrigação aprovar as contas e gastos dos governos, como o TCU (Tribunal de Contas da União), seja um gastador voraz e pouco preocupado com a ganância pública. (Opinião de leitor. O Globo, 28/10/98)

d.2) A austeridade orçamentária não impediu que o Congresso reservasse R\$ 752 mil para as viagens de deputados e senadores em 99. O TCU foi modesto, mas ninguém acreditou: destinou R\$ 23 mil para as viagens dos ministros. Somente neste ano, o tribunal já gastou R\$ 756 mil. (“Ficção e realidade”. Folha de S. Paulo, 13/11/98)

As matérias de influência positiva na imagem versaram ações do Tribunal que transmitiam a idéia de efetividade do controle externo, como as seguintes, por exemplo:

i.O Tribunal de Contas da União mandou cancelar o pagamento de adicional de periculosidade e de participação nos lucros ao presidente da Petrobrás, Joel Rennó, e aos demais diretores da empresa. (“TCU cancela benefícios a presidente e diretores”. Folha de S. Paulo, 19/05/98)

ii.A Caixa aplicava os recursos a taxas de mercado, mas só repassava para o fundo o mínimo de 6% ao ano, mais a TR (Taxa Referencial), ficando

com a diferença. A prática foi detectada por uma auditoria do TCU realizada nas contas da CEF. (“TCU julga se Caixa devolve lucro do FGTS”. O Globo, 01/07/98)

iii. Para TCU, cobrança de ISS é ilegal. Tarifa será reduzida amanhã na Dutra e quinta nas demais rodovias. (“Pedágio cai 5% nas federais”. Folha de S. Paulo, 17/08/99)

iv. O Tribunal de Contas da União suspendeu o leilão que o governo programou para "privatizar", ou "privadoar", entregando a multinacionais, áreas de onde é possível extrair bilhões de barris de petróleo, descoberto com o dinheiro da classe média, povão, empresários e agricultores brasileiros, utilizado pela Petrobrás. (“O assalto das privatizações continua”. Folha de S. Paulo, 12/06/99)

v. Pelo menos no âmbito federal, o que ainda segura o crescimento da endêmica corrupção brasileira é o crivo do TCU, a que se sujeitam os gestores orçamentários. Não fosse isso, a farra seria muito maior. O TCU tem em seus quadros analistas de elevada competência técnica, que trabalham com independência profissional, controlando as contas dos administradores públicos. (Opinião de leitor. O Globo, 16/04/99)

É importante que se destaque o papel da mídia e dos seus grandes veículos para a construção da opinião pública, bem como a grande quantidade de informações pouco profundas e pouco analíticas. A imprensa, conforme Gaetano Mosca (2), produz, difunde a informação com uma determinada intensidade e colorido que é reproduzido, amplificado ou filtrado pelos diversos grupos sociais de diferentes maneiras, porém, a pequena quantidade de informação analítica dificulta qualquer atuação mais bem fundada dos diversos atores sociais. Essa situação dificulta a formação de uma imagem sólida (positiva ou negativa) da sociedade sobre a Instituição .

#### 6.4- O CONGRESSO NACIONAL

A opinião do Congresso Nacional sobre o funcionamento do TCU é extremamente relevante na medida em que os Tribunais de Contas são Órgãos Auxiliares do Poder Legislativo que possuem a competência de exercer o Controle de maneira original. Destacamos, também, a capacidade do Poder Legislativo de alterar as competências e organização do Sistema de Controle após o devido debate parlamentar.

Os dados relacionados ao Congresso Nacional foram coletados com o objetivo de responder aos seguintes questionamentos:

- a) como se caracteriza o atual relacionamento TCU x Congresso Nacional ?
- b) quais as percepções, demandas e expectativas, atendidas ou não, do Congresso Nacional em relação ao TCU ?

A população pesquisada consistiu nos parlamentares membros da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, aos quais foram distribuídos 127 questionários auto-aplicáveis, com retorno de 19,7% (25 respostas) em uma primeira entrega (ao grupo de pesquisa) e após um pedido de resposta atingiu-se a 36 (28,3%), e nove congressistas e ex-congressistas entrevistados. Dos 36 respondentes dos questionários, a frequência por partido político ficou assim distribuída:

Tabela 13  
Frequência Partidária

PARTIDO POLÍTICO	FREQÜÊNCIA
PFL	13
PMDB	10
PPB	2
PSB	2
PSDB	2
PT	4
Omissos	3

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999. Atualizados com respostas posteriores.

A representatividade regional dos parlamentares respondentes caracterizou-se conforme frequência apresentada na Tabela 14.

Tabela 14  
Frequência Regional

REGIÃO	FREQÜÊNCIA
Sul	2
Sudeste	8
Norte	12
Nordeste	14

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999. Atualizados com respostas posteriores

A frequência do tempo de exercício do mandato político do parlamentar respondente foi de:

Tabela 15  
Frequência do tempo de exercício parlamentar

TEMPO DE EXERCÍCIO	FREQÜÊNCIA
até 4 anos	10
de 4 a 8 anos	16
acima de 8 anos	10

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.  
Atualizados com respostas posteriores

Dados adicionais foram obtidos a partir de projetos de emenda constitucional e projetos de lei em tramitação no Congresso que tratam de assuntos afetos ao TCU.

#### 6.4.1 Relacionamento

O Tribunal, como órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo, presta contas das ações de controle às casas legislativas, bem como delas recebe e dá cumprimento a solicitações de envio de informações e de realização de auditorias. Existe aqui uma relação cliente-fornecedor e, como tal, é necessário que o TCU, na condição de

fornecedor, conheça as expectativas do CN a fim de poder orientar suas ações no sentido de bem atender a esse cliente.

O Tribunal não trabalha exclusivamente em função das demandas do Congresso Nacional. Suas competências estão previstas na Constituição Federal, e o Tribunal detém a prerrogativa de decidir como exercê-las. Quando o TCU não está atendendo a demandas do Congresso, é a sociedade a destinatária direta dos resultados do controle externo.

Com vistas a caracterizar o relacionamento entre o Tribunal e o Congresso, perguntou-se aos entrevistados qual a sua percepção a respeito desse assunto. Apenas um dos parlamentares fez uma avaliação positiva e sem qualquer ressalva, considerando as relações “normais, cooperativas”. Outro considerou o relacionamento bom, mas fez a seguinte ressalva:

percebo uma dubiedade: embora o TCU seja subordinado ao CN, na prática ele age de forma independente, e isso cria alguns senões; algumas pessoas não entendem bem essa relação.

Os entrevistados que não avaliaram positivamente o relacionamento, fizeram as seguintes observações:

- a. como demonstram os recentes pronunciamentos do Presidente do Senado, o momento é de desprestígio para o TCU, a quem faltam instrumentos adequados para fazer valer suas prerrogativas (a exemplo do que ocorre com o sigilo bancário).
- b. às vezes, talvez pela natureza de seu trabalho, o TCU se isola muito. Sinto, por isso, que muitos congressistas têm uma visão institucional negativa desse distanciamento. No geral, a relação TCU x CN deixa a desejar.
- c. poderia ser melhor. O CN tem inúmeros problemas de fiscalização e controle, e o TCU poderia auxiliar mais na obtenção das informações.

Doze parlamentares afirmaram, no questionário auto-aplicável, que manter um canal direto com o Congresso pode contribuir para a melhoria da atuação do TCU.

#### 6.4.2 Demandas

Com o objetivo de caracterizar os padrões da demanda do CN endereçada ao TCU, perguntou-se aos respondentes sobre a frequência com que utilizam as informações produzidas pelo Tribunal. Foram obtidos os dados expressos na Tabela 16.

Tabela 16

Frequência com que os respondentes utilizam informações produzidas pelo TCU (%)

TIPO DE INFORMAÇÃO	FREQUÊNCIA			
	Frequente	Eventual	Rara	Nunca
acompanhamento de obras prioritárias	4,5	22,7	45,5	27,3
apreciação das contas do PR	4,5	22,7	54,5	18,2
apreciação de aposentadorias e pensões	27,3	40,9	18,2	13,6
apreciação de denúncias e representações	0	31,8	40,9	27,3
cálculo das cotas do FPE e do FPM	0	4,3	30,4	65,2
fiscalização de arrecadação de receitas	0	22,7	45,5	31,8
juízo de tomadas e prestações de contas	8,7	26,1	39,1	26,1
juízo de tomadas de contas especiais	8,7	26,1	47,8	17,4
pronunciamento sobre consultas	4,8	38,1	47,6	9,5
relatório de auditorias	8,7	43,5	34,8	13,0
relatório de atividades do TCU	4,5	22,7	40,9	31,8
média	6,5	27,4	40,5	25,6

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999. Atualizados com respostas posteriores

A constatação mais significativa que se pode fazer a partir da tabela anterior é que as informações produzidas pelo TCU são bem pouco utilizadas pelos respondentes. As informações são utilizadas frequentemente, em média, por 6,5% dos respondentes. Os 93,5% restantes nunca utilizam as informações, ou fazem uso delas rara ou eventualmente. Merece destaque o percentual expressivo dos respondentes que nunca se utilizaram das informações relativas ao cálculo das cotas do FPM e FPE (65,2%).

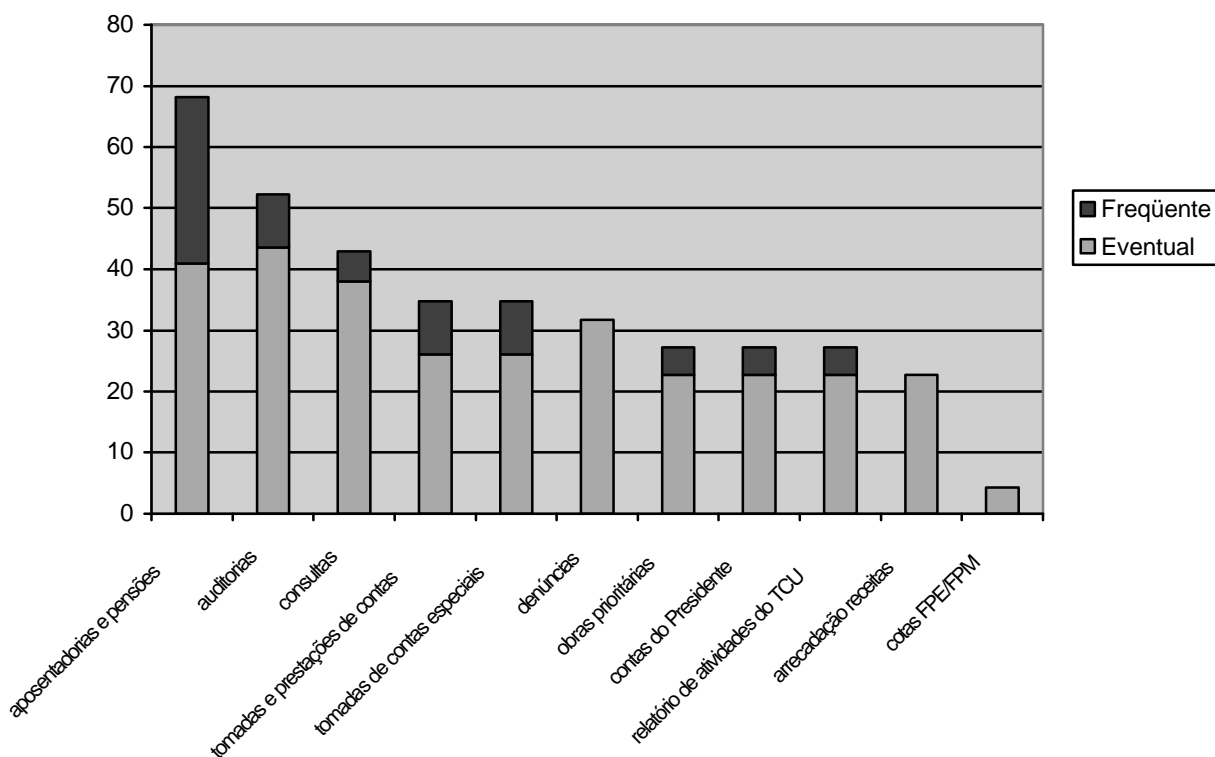
Considerando os índices de utilização frequente e eventual de cada tipo de informação, indicados no Gráfico 1, pode-se notar que o maior interesse dos parlamentares

respondentes concentra-se na apreciação de aposentadorias e pensões (68,2%), nos relatórios de auditoria (52,2%) e no pronunciamento do TCU sobre consultas (42,9%). Em seguida, vem o julgamento de tomadas e prestações de conta, de tomadas de contas especiais e a apreciação de denúncias e representações, com índices entre 30% e 40%.

Surpreende o elevado índice relativo a aposentadorias e pensões, visto tratar-se de assunto em que o grande interessado é aquele que requer o reconhecimento do direito ao benefício. É óbvio que existe o interesse público quanto à regularidade desses tipos de concessão, mas isso não condiz com os tipos de solicitações que o Congresso tem feito ao TCU.

Gráfico 2

Utilização freqüente e eventual pelos parlamentares consultados



das informações produzidas pelo TCU.

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.



### 6.4 .3 Percepções

Perguntou-se aos parlamentares que haviam utilizado informações produzidas pelo TCU qual a avaliação que faziam sobre a qualidade e a utilidade desses elementos. As respostas oferecidas estão representadas na Tabela 5. Nota-se que a qualidade das informações foi considerada como sendo ótima ou boa pela quase totalidade dos respondentes (96,9%). Avaliação também bastante positiva teve o item utilidade das informações – 94,2% dos respondentes assinalaram os conceitos útil e muito útil.

Tabela 17

Avaliação dos parlamentares consultados que utilizaram informações produzidas pelo TCU quanto à sua qualidade e utilidade

Em %

TIPO DE INFORMAÇÃO	QUALIDADE DAS INFORMAÇÕES				UTILIDADE DAS INFORMAÇÕES			
	Ótima	Boa	Ruim	Péssima	Muito útil	Útil	Pouco útil	Inútil
acompanhamento de obras prioritárias	7,7	92,3	-	-	28,6	64,3	7,1	-
apreciação das contas do Presidente	40,0	53,3	6,7	-	20,0	73,3	6,7	-
apreciação de aposentadorias e pensões	16,7	75,0	8,3	-	23,1	69,2	7,7	-
apreciação de denúncias e representações	14,3	78,6	7,1	-	28,6	64,3	7,1	-
cálculo das cotas do FPE e do FPM	37,5	62,5	-	-	62,6	37,5	-	-
fiscalização de arrecadação de receitas	-	100,0	-	-	14,3	85,7	-	-
julgamento de tomadas e prestações de contas	15,4	84,6	-	-	15,4	76,9	7,7	-
julgamento de tomadas de contas especiais	20,0	80,0	-	-	25,0	62,5	12,5	-
pronunciamento sobre consultas	11,8	82,4	5,9	-	23,5	70,6	5,9	-
relatório de auditorias	12,5	81,3	6,3	-	26,7	73,3	-	-
relatório de atividades do TCU	9,1	90,9	-	-	9,1	81,8	9,1	-
média	16,8	80,1	3,1	-	25,2	69,0	5,8	-

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle e da Gestão Pública – TCU – 1999 Atualizados com respostas posteriores

É interessante confrontar esses resultados com aquele relativo à frequência de utilização das informações (Tabela 4), sintetizados nesta expressão:

d. pouquíssimos dos parlamentares consultados utilizam frequentemente as informações produzidas pelo Tribunal; entretanto, a grande maioria deles consideram-nas de qualidade ótima ou boa e úteis ou muito úteis.

A constatação acima encerra em si uma contradição: para que alguém tenha condições de avaliar alguma coisa, deve conhecê-la. A ocasião mais provável que os parlamentares têm de conhecer as informações do TCU é quando delas se utilizam. Se 93,5% dos parlamentares consultados disseram não utilizar ou utilizar rara ou eventualmente as mencionadas informações, é evidente que foram poucas as oportunidades em que puderam avaliá-las. Decorre daí que os respondentes tinham poucas condições de estimar a qualidade intrínseca das informações produzidas, o que sugere leniência derivada do desconhecimento acerca do assunto perguntado.

Contudo, a avaliação extremamente positiva quanto à qualidade das informações, independentemente do grau de conhecimento dos parlamentares, presta-se a atestar a imagem favorável do Tribunal perante os respondentes.

Com relação à dimensão utilidade, o pouco conhecimento dos respondentes quanto às informações geradas pelo TCU pode tê-los levado a opinar tomando por referência o que entendem ser a utilidade potencial de cada tipo de informação. Reforça essa hipótese o caso extremo do cálculo das cotas do FPE/FPM: nenhum dos respondentes afirmou fazer uso freqüente dessa informação; no entanto, todos eles consideraram-na útil ou muito útil.

Pedi-se aos parlamentares consultados que nunca haviam solicitado serviços do Tribunal que assinalassem em uma lista as razões disso. As respostas obtidas são mostradas na Tabela abaixo.

Tabela 18  
Razões pelas quais os parlamentares respondentes  
nunca solicitaram serviços ao TCU

RAZÕES INDICADAS	FREQUÊNCIA
Ainda não precisei	8
Não sabia	3
Nunca tive tempo	2
TCU demora demais	6
Não acredito no TCU	-
Não acredito na qualidade técnica	-
Linguagem confusa	-

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

Metade deles afirmaram que ainda não precisaram do TCU e 25% disseram que não sabiam que poderiam acionar o TCU, o que sugere a necessidade de divulgar aos congressistas o papel desse órgão de controle, bem como os meios para solicitar seus serviços.

Das alternativas que envolviam juízos de valor sobre o Tribunal, somente aquela que dizia que o “TCU demora demais” foi marcada . As demais - “não acredito no TCU”, “não acredito na qualidade técnica” e “linguagem confusa” - não foram assinaladas, o que pode indicar que esses parlamentares que nunca se utilizaram dos serviços do Tribunal não fazem mau juízo do órgão ou, em outras palavras, a imagem do órgão perante essas pessoas não é negativa.

Outra pergunta feita aos parlamentares diz respeito à frequência com que mantêm contato com Secex nos estados para tratar de assunto relativo ao controle externo e qual sua avaliação sobre a qualidade de atendimento. As respostas, consolidadas na Tabela 19, indicam que quase todos esses parlamentares (95,7%) nunca mantêm ou mantêm rara ou eventualmente contato com essas unidades. Dos 26 respondentes que se utilizaram de

serviços das unidades descentralizadas do TCU, 82,4% consideraram a qualidade do atendimento ótima ou boa.

Tabela 19  
Avaliação dos parlamentares consultados que mantiveram contato com Secex estaduais para tratar de controle externo

Em %

FREQUÊNCIA DE CONTATO	QUALIDADE DE ATENDIMENTO				Total
	Ótima / Boa	Ruim / Péssima	Não sei	Avaliação prejudicada	
Freqüentemente	4,3	-	-		4,3
Eventual/Raramente	56,5	4,3	8,7		69,5
Nunca				26,2	26,2
Total	60,8	4,3	8,7	26,2	100

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999. Atualizados com respostas posteriores

Inquiriu-se dos congressistas acerca da percepção quanto aos aspectos do relacionamento do Tribunal com o cidadão (Tabela 20). Quanto à transparência dada pelo TCU sobre o uso dos recursos públicos fiscalizados e respectivos resultados, ela foi considerada ótima ou boa por 65,2% dos respondentes, mas ruim ou péssima por 30,4%; quanto à facilidade de acesso aos trabalhos elaborados pelo TCU, a avaliação positiva chegou a 63,7% e a negativa a 31,8%. Os índices negativos podem estar demonstrando uma deficiência por parte do Tribunal em informar à sociedade, ou permitir que ela se informe, sobre como são aplicados os recursos e quais os benefícios que a sociedade pode esperar em decorrência da ação do controle externo. Esse ponto fraco representa um dificultador ao exercício do controle social, visto que, para que essa modalidade de controle ganhe corpo no país, a população deve ser municiada de informações sobre repasses e aplicações de recursos.

Tabela 20  
Percepção dos parlamentares respondentes acerca do relacionamento do TCU com o cidadão

Em %

ASPECTO DO RELACIONAMENTO	Ótima	Boa	Ruim	Péssima	Não sei
transparência que é dada sobre o uso dos recursos públicos	13,0	52,2	26,1	4,3	4,3
facilidade de acesso aos trabalhos elaborados	18,2	45,5	27,3	4,5	4,5
clareza da linguagem	4,8	66,7	15,0	4,8	4,8

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999. Atualizados com respostas posteriores

A clareza da linguagem do Tribunal para o cidadão comum foi percebida como ótima ou boa por 71,5% dos respondentes e como ruim ou péssima por 19,8%. A avaliação negativa aponta para a necessidade do estudo da adequação da linguagem institucional ao cidadão, a fim de que a comunicação seja melhorada, tornando-se mais eficaz. A boa comunicação entre TCU e sociedade também é instrumento fundamental à promoção do controle social.

Um aspecto central do relacionamento entre TCU e Congresso Nacional é o atendimento prestado pelo primeiro ao último quando solicitado a prestar informações ou serviços. Três dimensões ligadas ao atendimento foram selecionadas por sua relevância: a facilidade de acesso ao Tribunal, a qualidade da resposta e o tempo de resposta (Tabela 21). Os resultados são positivos: 88,9% dos respondentes entenderam ser ótima ou boa a facilidade de acesso e a qualidade da resposta; 79,0% fizeram a mesma avaliação quanto ao tempo de resposta. O único item a receber conceito péssimo foi tempo de resposta (10,5%).

Tabela 21

Avaliação dos parlamentares consultados que demandaram o TCU acerca do atendimento prestado

Em %

ASPECTO DO ATENDIMENTO	AVALIAÇÃO				
	Ótimo	Bom	Ruim	Péssimo	Não sei
facilidade de acesso ao TCU	33,3	55,6	11,1	-	-
qualidade da resposta	22,2	66,7	5,6	-	5,6
tempo de resposta	21,1	57,9	5,3	10,5	5,3

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999. Atualizados com respostas posteriores

Nas entrevistas, o tempo de resposta foi reconhecido como inadequado por quatro dos nove parlamentares consultados, que apontaram a necessidade de maior agilidade nas ações de controle externo.

Com o intuito de conhecer a percepção dos parlamentares sobre os produtos do TCU, pediu-se que assinalassem o conceito que faziam dos julgados, dos relatórios e pareceres técnicos e do assessoramento prestado às Comissões Parlamentares de Inquérito - CPIs (Tabela 22). A avaliação realizada por 32 respondentes foi bastante positiva, uma vez que 86,4% consideraram bom ou ótimo os julgados do TCU e 100% consideraram bom ou ótimo tanto os relatórios e pareceres técnicos quanto o assessoramento técnico do TCU às CPIs.

Tabela 22

Avaliação dos parlamentares respondentes quanto aos produtos do TCU

Em %

PRODUTOS	AVALIAÇÃO				
	Ótimo	Bom	Ruim	Péssimo	Não sei
julgados do TCU	27,3	59,1	9,1	-	4,5
relatórios e pareceres técnicos	13,6	86,4	-	-	-
assessoramento técnico do TCU às CPIs	36,4	63,6	-	-	-

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999. Atualizados com respostas posteriores

Com relação aos julgados, houve menção, pelos parlamentares entrevistados, sobre a falta de neutralidade existente no julgamento do TCU. Entre as observações oferecidas pelos entrevistados e pelos respondentes destacou-se a inexistência de rigor nas penas aplicadas nos julgados, o que contribui para disseminar a percepção que o TCU não pune. Como forma de reverter esse entendimento, sugeriu-se que o Tribunal deveria apresentar proposta de modificação da Lei Orgânica a fim de poder aplicar penas mais severas que as existentes, assim como dar publicidade às punições relevantes.

Os entrevistados consideraram os relatórios e pareceres técnicos de boa qualidade, o que corroborou a avaliação dos respondentes. Porém houve ressalva no que concerne à falta de tempestividade dos trabalhos executados, o que resulta na diminuição do poder de ação do Tribunal.

A avaliação dos entrevistados foi tão positiva quanto a dos respondentes com referência ao assessoramento técnico do TCU às CPIs. Mencionou-se o esforço dos técnicos envolvidos com as comissões e o assessoramento como fator decisivo nos resultados obtidos pelas CPIs.

Com o objetivo de identificar a percepção dos parlamentares no que tange à viabilidade das ações de controle externo, pediu-se que eles opinassem sobre a relação custo-benefício das principais ações de controle empreendidas pelo Tribunal (Tabela 11). Os resultados indicaram uma avaliação bastante positiva: a maioria considerou muito satisfatória ou satisfatória essa relação, com destaque para as auditorias, que atingiu o índice de 95,3%.

Tabela 23

Percepção dos parlamentares respondentes acerca da relação custo-benefício decorrente das ações de controle externo realizadas pelo TCU

Em %

AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO	PERCEPÇÃO			
	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória
análise e julgamento de contas	4,8	81,0	14,3	-
auditorias	4,8	90,5	4,8	-
apuração de denúncias e representações	4,8	81,0	9,5	4,8
apreciação das contas do PR	14,3	66,7	14,3	-

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999. Atualizados com respostas posteriores

#### 6.4.4 Expectativas

Outra questão de interesse diz respeito ao foco das ações do Tribunal. Atualmente, o TCU exerce predominantemente o controle da legalidade e legitimidade e começa a incentivar as chamadas auditorias de desempenho, cujo foco é o controle de resultados. Buscou-se verificar a opinião dos congressistas sobre qual deveria ser o foco dos trabalhos do Tribunal. As respostas são apresentadas na Tabela 24.

Nota-se pelos resultados exibidos na tabela a seguir o equilíbrio entre a verificação de legalidade e legitimidade e a verificação de resultados, vindo a seguir o aspecto da economicidade. Esse equilíbrio não foi confirmado por outra pergunta do questionário, em que os respondentes deveriam assinalar medidas que poderiam melhorar a atuação do TCU. A opção “priorizar a avaliação de resultados” foi marcada doze vezes, contra seis para a opção “priorizar o controle de legalidade” (Tabela 25).



Tabela 24  
Expectativa dos parlamentares respondentes com relação ao  
foco principal nos trabalhos do TCU

FOCO PRINCIPAL	NÚMERO DE RESPOSTAS
verificação de legalidade e legitimidade	24
verificação de economicidade	17
verificação de resultados	25

Obs: havia a possibilidade de assinalar mais de uma opção.

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999. Atualizados com respostas posteriores

Dois dos entrevistados disseram que o TCU deveria enfatizar o controle de resultados e ater-se menos ao “controle da formalidade”. Outro chamou a atenção para a importância da avaliação da economicidade da gestão. Nenhum dos entrevistados defendeu o controle da legalidade.

Para facilitar a identificação das sugestões de melhoria da atuação do TCU, foi apresentado aos parlamentares rol de medidas que o próprio Tribunal seria capaz de implementar, facultando-lhes a marcação de quantas opções desejassem, sem hierarquizá-las. Os resultados são mostrados na tabela a seguir.

Tabela 25

Expectativa dos parlamentares respondentes sobre o que poderia melhorar a atuação do TCU e os seus resultados

MEDIDA	FREQÜÊNCIA
divulgar as melhores práticas de gestão pública	19
abreviar o tempo de resposta	23
manter canal direto com CN	17
priorizar a avaliação de resultados	12
reduzir a formalidade no trâmite dos processos	9
definir diretrizes com a participação do CN	9
reduzir a burocracia no atendimento	8
identificar necessidades dos agentes/clientes	7
divulgar relatórios técnicos junto com as decisões	7
permitir aos membros do CN acesso aos trabalhos técnicos	7
decidir de modo uniforme os casos ou matérias similares	6
priorizar controle da legalidade	6
trabalhar com informações gerenciais	6

Obs: havia a possibilidade de assinalar mais de uma opção.

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999. Atualizados com respostas posteriores

As escolhas preferenciais - divulgar as melhores práticas de gestão pública, abreviar o tempo de resposta e manter canal direto com o Congresso Nacional - foram mencionadas nas entrevistas realizadas e são preocupações constantes dos parlamentares face ao número expressivo de Projetos de Lei em tramitação nas casas legislativas sobre esses temas.

Abreviar o tempo de resposta e manter canal direto com o Congresso Nacional mereceram comentários dos parlamentares entrevistados, os quais trazem informações importantes para captar as percepções relativas à forma de atuação do Tribunal. Tais comentários podem ser sintetizados deste modo:

- a) estranhei a demora; muita coisa só vinha quando não era mais necessária.
- b) percebo que o atendimento a todos os parlamentares, simultaneamente, é difícil. Esse procedimento precisa ser definido, sob pena de o TCU não conseguir trabalhar de forma adequada.
- c) o que talvez pudesse ser melhorado é o processo, no sentido de torná-lo mais simples, com menos instâncias protelatórias.
- d) embora nem sempre tempestivos, costumam ser de boa qualidade.
- e) muitas vezes, porém, por serem a posteriori, esses trabalhos não traduzem a realidade do momento da decisão administrativa que está sendo analisada.
- f) o TCU deve ter uma relação mais próxima com o CN e, com isso, tornar suas ações mais transparentes.
- g) deve melhorar sua integração com o Legislativo.

#### 6.4.5- Projetos Legislativos que estão em Tramitação e Tratam sobre o TCU

Acreditamos que uma das principais formas de captar o pensamento do Congresso Nacional sobre o Sistema de Controle e o TCU seja a análise das proposições legislativas em tramitação que tratem de aperfeiçoamentos nessa área.

Projetos de Lei — PLs, que em suas justificativas transmitem a idéia da necessidade de imprimir maior celeridade aos trabalhos do Tribunal e à disponibilização dos resultados:

- a) PL nº 409/99 — altera o art. 77 da Lei nº 8.443/92 com o propósito de aumentar o número de auditores e criar um Conselho de Auditores, de forma a tornar exeqüíveis os prazos dos recursos interpostos;
- b) PL nº 127/99 — dispõe sobre a obrigatoriedade de comunicação direta dos atos e fatos apurados no decorrer dos procedimentos de fiscalização e exame de contas, independente de decisão do Plenário do TCU;
- c) PL nº 11-A/95 — altera o inciso I do art. 1º da Lei nº 8.443/92, estabelecendo prioridade na prestação de informações e assessoramento solicitados pelo CN;

- d) PL nº 408/99 — altera a Lei nº 8.443/92 e determina que a unidade técnica remeta ao Ministério Público junto ao Tribunal os indícios de irregularidade apurados que ensejem procedimentos judiciais, independentemente da tramitação do processo no âmbito do TCU.

Além dos acima registrados PL nº 127/99 e PL nº 11-A/95, outros 2 projetos (de Decreto Legislativo e de Emenda Constitucional) tratam de consolidar o canal direto no relacionamento entre TCU e CN, por meio das seguintes propostas:

- a) PDL nº 105/99 — dispõe sobre a apuração de indícios de despesas não autorizadas conforme prescrito no art. 72 da CF, obrigando a comunicação imediata de indícios de irregularidades nos exames efetuados à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização;
- b) PEC nº 385/96 – altera o inciso VII do art. 71 da CF para ampliar a participação de deputados e senadores no controle do Estado, possibilitando o requerimento de informações ao Tribunal por qualquer membro do CN.

Com referência aos termos da PEC nº 385/96, convém mencionar que a medida proposta já foi contemplada pelo TCU, mediante aprovação da Resolução TCU nº 110/98, que acresceu à Resolução TCU nº 77/96 que os expedientes originários de senadores e de deputados federais, estaduais e distritais serão recebidos como representações e instruídos pelas unidades técnicas.

Fora as sugestões listadas no questionário, as entrevistas e a análise dos projetos legislativos mostraram outros dados relevantes com vistas a melhorar o desempenho do TCU, comentados a seguir:

- a. canal aberto do TCU com a sociedade e incentivo ao controle social
  - i. O Tribunal deve divulgar seus feitos para a sociedade com linguagem simples, por meio da Internet ou das TVs Câmara e Senado, e criar canal para que a sociedade possa denunciar, incentivando assim o controle social. As sugestões convergem para o estabelecimento de vínculo com a sociedade visando ao objetivo comum de controle da gestão pública.

ii. Sobre o mesmo tema trata o PL nº 215/99, que dispõe sobre a participação popular e o controle social dos atos de gestão do poder público, disciplina o acesso dos cidadãos e da sociedade civil organizada a informações relativas às finanças públicas. Pelo parágrafo único do art. 7º, o TCU e o MPU deverão promover ações permanentes visando a conscientizar a sociedade sobre a relevância e o alcance da participação popular sobre a moralização e a racionalização da ação pública e as atribuições legais e constitucionais. O art. 8º estabelece o dever de o TCU organizar e implantar uma Secretaria Especial para conhecer, processar e encaminhar as denúncias, reclamações e queixas populares.

b. transparência do controle externo

i. A transparência das ações de controle está contemplada em dois projetos: PL nº 408/99 e PL nº 127/99. O PL nº 408/99 altera a Lei nº 8.443/92, no que diz respeito à instrução de processos. Prevê, como parte essencial da proposta de decisão, que o Relator submeta ao Plenário ou às Câmaras as conclusões da instrução preliminar, que consiste no relatório da equipe de auditoria ou do técnico responsável pela análise do processo, bem como do parecer das chefias imediatas e da unidade técnica do Tribunal.

ii. O PL nº 127/99 tem como justificativa dar publicidade e transparência às ações do Tribunal, ao mesmo tempo em que procura envolver no controle instituições públicas, autoridades e entidades da sociedade civil.

A proposta de mudança mais radical do sistema de controle, que tem uma boa chance de prosperar foi a PEC 527/00, encaminhada pelo Poder Executivo, elaborada no contexto da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, dentre as suas proposições: termina com a vitaliciedade dos Ministros e possibilita a realização de concursos públicos para os Conselheiros dos TCEs e TCMs.

#### 6.4.6-BREVE ANÁLISE DOS DADOS

Inicialmente, o primeiro grande dado de análise é o alto índice de abstenção dos respondentes. O questionário foi encaminhado com uma correspondência do Vice

Presidente do Tribunal e a ratificação do pedido foi feita fazendo referência a essa comunicação. Esse grande absenteísmo pode ter várias conotações pouco positivas: desorganização administrativa dos gabinetes dos parlamentares, falta de interesse do Congresso pelo Controle como estrutura, inexistência de opinião formada advinda do pouco conhecimento ou familiaridade com o assunto ou pouca confiança na instituição Tribunal de Contas. Provavelmente, na ausência de respostas existe um pouco de cada uma das situações descritas, o grande problema é que não fomos capazes de quantificar o peso de cada uma delas.

As avaliações dos respondentes são, de uma maneira geral, bastante positivas sobre a qualidade dos trabalhos apresentados pelo Tribunal, as atividades de controle e fiscalização ficaram quase todas na faixa do satisfatório ou bastante satisfatórios (ver tabelas). A surpresa ficou por conta da importância dada pelos parlamentares das análises de aposentadorias e pensões.

É relevante destacar as sugestões prioritárias do Parlamento, como importante indicativo de ações a serem desenvolvidas: divulgar as melhores práticas de gestão pública; abreviar o tempo de resposta; manter canal direto com o Congresso Nacional; priorizar a avaliação de resultados; reduzir a formalidade no trâmite dos processos; definir diretrizes com a participação do CN.

Outro aspecto importante a ser destacado é a nítida impressão de que os parlamentares não vêm no Tribunal um Órgão auxiliar, e, sim algo distante e distanciado, potencializando pouco as possibilidades de assessoramento.

Enfim, apesar de distante o Tribunal, para os respondentes, atende as suas atribuições básicas, porém, já se forma uma opinião de que alguns fatores devem ser priorizados, como o controle da efetividade, o aspecto educativo do controle e apoiar e instrumentalizar o controle exercido pelo Congresso Nacional.

## 6.5- O CONTROLE INTERNO

O sistema de controle interno do Poder Executivo foi reformulado pela Medida Provisória nº 480/94, convertida na Lei n. 10.180/01, com a criação da Secretaria Federal de Controle Interno (ex- Secretaria Federal de Controle). Com a reestruturação do controle interno, as Secretarias de Controle Interno (CISSETs), anteriormente integrantes da estrutura dos Ministérios, passaram a ser vinculadas à Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI). A competência da SFCI decorre do art. 74 da Constituição Federal, que estabelece como sua missão: zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos federais. Entre as finalidades preconizadas pela CF compreende o apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional.

É interessante que se destaque o caráter complementar dos trabalhos realizados pelo Controle Interno e Controle Externo e a pouca integração e cooperação que existe entre os dois subsistemas. O controle interno exerce as atividades mais próximas aos gestores e os serviços iniciais dos processos de controle. É o principal fornecedor de subsídios para o TCU, que tem capacidade judicante e aprecia os processos iniciados pela SFCI.

Pelas disposições do inciso III do art. 149 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), integram a tomada ou prestação de contas, inclusive a tomada de contas especial, relatório e certificado de auditoria emitido pelo controle interno, que consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as falhas encontradas.

As ações promovidas pelo controle externo afetam diretamente a atuação do controle interno e vice-versa. O controle interno possui conhecimento técnico dos procedimentos utilizados pelo TCU para cumprir seu papel constitucional, por isso a presente pesquisa ouviu esse importante segmento do microambiente do Tribunal de Contas da União, com vistas a responder as seguintes perguntas:

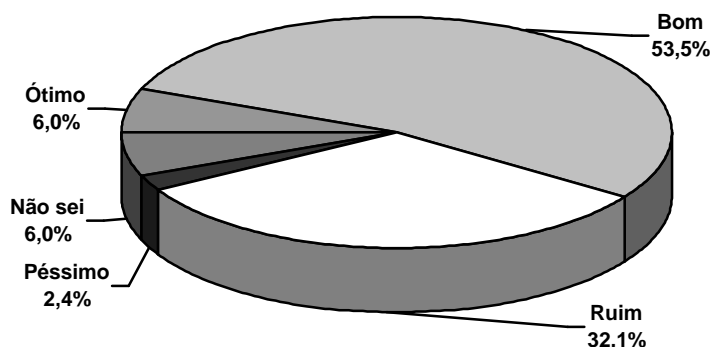
- a) como se caracteriza o relacionamento entre o TCU e o controle interno?
- b) quais as percepções e expectativas do controle interno em relação ao TCU?

### 6.5.1 Relacionamento

De acordo com as respostas apresentadas pelos respondentes, o relacionamento TCU x controle interno pode ser interpretado da seguinte forma:

Gráfico 3

Avaliação do relacionamento do TCU com o controle interno



n = 84

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

Observa-se que embora 59,5% do total tenha considerado o relacionamento bom ou ótimo, 34,5% – volume assaz expressivo – o considerou ruim ou péssimo. Por seu turno, vários respondentes observaram, na parte aberta do questionário, que para melhorar o relacionamento entre o TCU e o controle interno as seguintes ações poderiam ser levadas a efeito:

- a) aumento de intercâmbio entre as duas instituições, com planejamento conjunto, uniformização de procedimentos, realização de auditorias integradas e composição de equipes mistas de auditoria;
- b) trocas de experiência e conhecimento, por meio de palestras, treinamentos e visitas conjuntas.



### 6.5.2 Percepções

Perguntou-se aos servidores do controle interno consultados em que medida o trabalho do Tribunal influencia as atividades do controle interno, pelo que obtiveram-se as seguintes respostas:

Tabela 26

Medida em que ações do TCU afetam as atividades do controle interno e aspectos da gestão

Em %

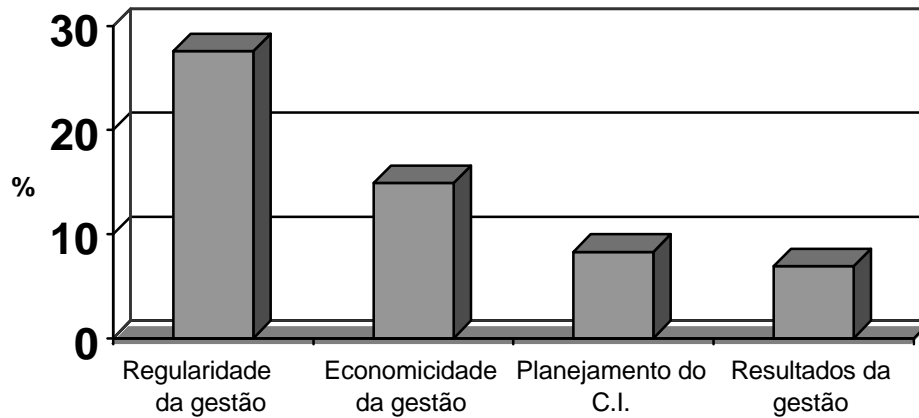
ATIVIDADE/ASPECTO AFETADO	PERCEPÇÃO				
	Contribui bastante	Contribui pouco	Atrapalha pouco	Atrapalha bastante	Não sei
planejamento das atividades do CI	8,3	67,9	7,1	7,1	9,6
regularidade das gestões	27,6	58,6	4,6	3,4	5,8
economicidade das gestões	14,9	65,5	6,9	3,4	9,3
alcance dos resultados das gestões	6,9	69,0	12,6	2,3	9,2

n entre 84 e 87

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

Gráfico 4

Medida em que as ações do TCU contribuem bastante para atividades do controle interno e aspectos da gestão



n = 88

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

Nota-se pelo gráfico acima que o trabalho do TCU contribui bastante para a regularidade da gestão, no entanto essa avaliação ficou abaixo de 30%. Nessa mesma escala a sua menor contribuição fica para os resultados da gestão.

De forma geral, observa-se que em torno de 1/5 dos entrevistados não souberam responder ou consideraram que o trabalho do TCU afeta negativamente as atividades do controle interno.

Ainda com relação ao levantamento das percepções foi perguntado aos participantes da pesquisa sobre que avaliação faziam da atuação do TCU quanto às suas principais atividades. As respostas estão consignadas na Tabela 29.

Tabela 29

## Avaliação das atividades do TCU

Em %

ATIVIDADES	PERCEPÇÃO				
	Ótima	Boa	Ruim	Péssima	Não sei
tomadas e prestações de contas	4,5	51,1	27,3	4,5	12,6
tomadas de contas especiais	6,8	44,3	22,7	4,5	21,7
auditorias e inspeções	8,0	41,4	23,0	3,4	24,2
consultas	8,0	38,6	22,7	4,5	26,2
denúncias e representações	4,5	34,1	20,5	2,3	38,6

n = 87

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

Nesse ponto, embora o conjunto ótimo ou bom se mantenha, no geral, na faixa próxima aos 50%, vale destacar a amplitude do não sei, cuja relação alcança 38,6% no caso da avaliação do trato que o TCU dispensa às denúncias e representações. Talvez, aqui, esteja um indicador de onde o Tribunal deve atuar como forma de melhorar a divulgação de suas atividades junto aos diversos segmentos interessados nas ações de controle.

Perguntou-se aos participantes qual a avaliação sobre o controle exercido por meio de tomadas ou prestações de contas, tendo-se obtido as seguintes respostas:

Tabela 30

## Avaliação das tomadas e prestações de contas para avaliação de aspectos relevantes da gestão

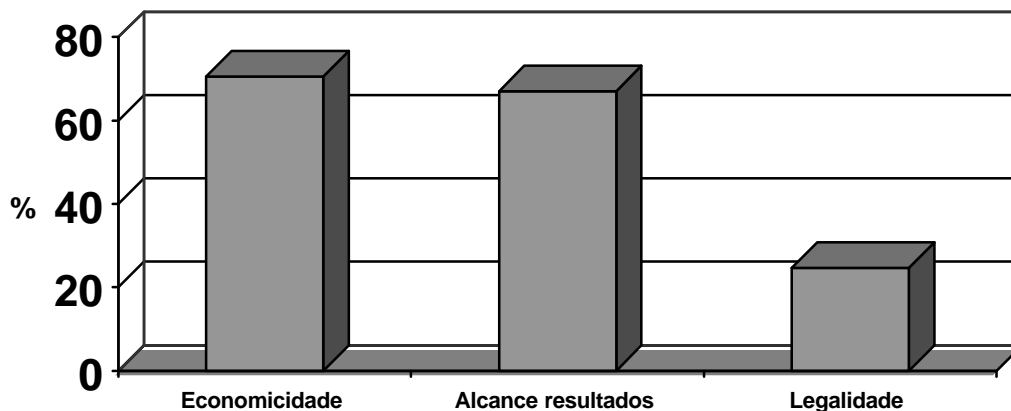
Em %

ASPECTOS DAS TCs e PCs	PERCEPÇÃO				
	Ótimo	Bom	Ruim	Péssimo	Não sei
alcance de resultados	1,2	27,1	48,2	18,8	4,7
economicidade	5,9	21,2	51,7	18,8	2,4
legalidade	11,8	62,3	20,0	4,7	1,2

n = 88

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

Gráfico 5- Avaliação do controle exercido por meio de TCs e PCs quanto à aspectos da gestão



n = 88

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

Ressalte-se o alto índice de respostas ruim/péssimo no tocante aos itens alcance de resultados (67,0%) e economicidade (70,5%).

A pesquisa buscou saber do controle interno qual a sua percepção sobre a relação custo/benefício das ações de controle externo exercidas pelo TCU. As respostas quanto a esse questionamento estão agrupadas na Tabela 17.

Tabela 31

## Avaliação do custo/benefício de produtos do TCU

Em %

RELAÇÃO CUSTO/BENEFÍCIO DE:	PERCEPÇÃO				
	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatóri a	Não sei
análise e julgamento de contas	2,3	26,1	39,8	12,5	19,3
auditorias	8,0	37,5	21,5	8,0	25,0
apuração de denúncias/representações	5,7	27,3	23,8	6,8	36,4
apreciação das contas do PR	4,5	20,5	25,0	11,4	38,6

n = 88

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

Nessa questão a percepção dos respondentes é, invariavelmente, baixa quanto à relação custo/benefício das atividades do TCU, sendo também sintomático o fato de muitos não terem sabido responder à pergunta.

Por seu turno, no geral, os respondentes também fizeram várias observações na parte aberta do questionário, pelo que demonstraram as seguintes percepções:

a) quanto ao tratamento das contas:

i. perda de tempo com a análise de unidades gestoras inexpressivas, que não agregam valor;

ii. sugestão no sentido de o TCU passar a ser o responsável pela emissão do Certificado de Auditoria.

iii. prazo reduzido para encaminhamento, com conseqüente prejuízo na análise das contas

b) quanto à peculiaridade política do Tribunal:

i. indicação de pessoas que não possuem o perfil para ocupar o cargo de Ministro;

ii.fator político prevalecente em relação aos aspectos técnicos, legais e morais;

iii.arquivamento de trabalhos técnicos por interesse político;

iv.julgamentos tendenciosos, parciais;

v.imagem de que o TCU é o lugar para onde são nomeados os amigos não eleitos.

c) quanto a questões diversas:

i.muitas deliberações do TCU continuam sendo descumpridas pelos órgãos;

ii.falta de feedback sobre os pontos de auditoria relacionados pelo CI;

iii.falta de ênfase na recuperação do prejuízo;

iv.ausência de instrumentos legais que permitam ao CI aplicar punições.

### 6.5.3 Expectativas

Para responder acerca das expectativas foram elaboradas duas questões de múltipla escolha. Na primeira, foi perguntado aos participantes do controle interno qual deveria ser o principal foco nos trabalhos do TCU. Pelo que se obteve as seguintes respostas:

Tabela 32

Identificação do que deve ser o principal foco nos trabalhos do TCU

FOCO	FREQÜÊNCIA
verificação de resultados	87
verificação de economicidade	56
verificação de legalidade e legitimidade	49

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

A segunda questão buscou levantar as expectativas do controle interno sobre o que poderia melhorar a atuação e os resultados do Tribunal. Nesse sentido foram obtidas as respostas constantes da Tabela 33.

Tabela 33

## Identificação do que deve melhorar a atuação do TCU

ITEM	QTDE. RESPOSTAS
- abreviar o tempo de resposta	67
- priorizar a avaliação de resultados	67
- trabalhar com informações gerenciais	55
- divulgar as melhores práticas de gestão pública	48
- reduzir a formalidade no trâmite dos processos	44
- identificar necessidades dos agentes/clientes	36
- reduzir a burocracia no atendimento	34
- decidir de modo uniforme os casos ou matérias similares	33
- divulgar relatórios técnicos junto com as decisões	19
- priorizar controle da legalidade	14

n = 88

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

No geral, portanto, observa-se a expectativa dos respondentes do controle interno por uma atuação do Tribunal voltada mais para a verificação de resultados e menos para a verificação de legalidade, devendo, também ser mais tempestiva e menos voltada para ações passadas. É o que se depreende, também, das observações da parte aberta do questionário, que propugnaram por:

- a) reduzir a preocupação com o caráter legal e formal do controle;
- b) implementar mecanismos eficientes de avaliação de resultado com influência no aperfeiçoamento do controle dos programas de governo;
- c) aumentar a atuação do Tribunal em atividades reguladoras;
- d) aprimorar o site do TCU na Internet;
- e) adotar modelo de gestão voltado para o alcance de resultados.

#### 6.5.4- Análise dos Dados Levantados

A posição do Controle Interno do Poder Executivo inserido dentro do Sistema de Controle, leva a posições mais críticas e interessantes que as colocações de outros atores, porém a sua parcial subordinação funcional , também leva a algumas posições rivais entre os dois subsistemas.

É importante destacar alguns pontos interessantes que foram explicitados: grande parte dos respondentes vê pouca validade dos processos de Tomadas e Prestações de Contas nos quesitos de economicidade e alcance de resultados, corroborando essa linha de pensamento, mais de 50% dos respondentes afirmam que essas atividades tem baixa relação de custo benefício.

Outro aspecto interessante e não menos relevante, é, apesar de avaliar majoritariamente como bom o relacionamento entre Controle Interno e Externo, uma considerável parcela declarou não ter conhecimento para avaliar auditorias, consultas, ou denúncias apreciadas pelo TCU (de 24,2% a 36,8%).

Talvez, a mais grave situação ficou explicitada quando se descobre que o TCU influencia pouco ou não influencia no planejamento das atividades de controle realizadas pelo Controle Interno, logo não há troca substancial de informações, nem um trabalho efetivamente sistêmico entre o Controle Interno e Externo.

Enfim, o grande clamor do pessoal do Controle Interno parece ser direcionado para a mudança do enfoque do controle para quesitos de avaliação de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, bem como o desenvolvimento de uma maior cooperação com vistas a estruturação de um ambiente integrado de controle.

#### 6.6- A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O enfoque que foi dado a análise dos agentes da Administração Pública foi a de cliente fornecedor, onde esses agentes e a própria Administração por vezes alternariam esses papéis com relação ao TCU.

Dos agentes que integram o ambiente de controle os gestores públicos representam importante segmento. Por vezes são fornecedores de insumos – basicamente de



informações e documentos – em outras são clientes, quando se utilizam de produtos do Tribunal, tais como consultas, representações, denúncias, seminários, jurisprudências, palestras, seminários, entre outros.

O ponto de vista do controlado contribui para que o Tribunal conheça o grau de importância das ações preventivas efetuadas pelo TCU - ou que podem vir a ser implementadas - bem como das medidas e decisões posteriores ao fato gerador da análise. Por outro lado, o gestor, como a outra face de uma mesma moeda, pode colaborar com o aperfeiçoamento do relacionamento entre controlado x controle, como por exemplo o caráter instrutivo das deliberações do Tribunal.

Portanto, interessava a esta pesquisa conhecer a opinião dos agentes públicos que, por força da sua atividade de gestão de recursos públicos, seriam os elementos com interesse direto nos resultados das atividades de controle externo e que por outro lado não são imunes à expectativa de controle do Tribunal. Nesse contexto, não interessaria a avaliação de pessoas que não tivessem relação de responsabilidade quanto à execução orçamentária ou à gestão de resultados.

Assim, o SIAFI (Sistema de Administração Financeira) seria a fonte natural para se calcular a amostra dessa população - rol de responsáveis. Mas qual não foi a surpresa, quando se deparou com os seguintes dados:

Tabela 34

Características dos registros do SIAFI em junho de 1999

CADASTRO - SIAFI	QUANTIDADE	%
população de unidades gestoras cadastrada	8.098	100,0
registros com endereço completo, porém faltando o CEP	4.291	53,0
registros com endereçamento totalmente completo	655	8,1

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

A amostra inicialmente planejada com intervalo de confiança de 95% e margem de erro de 5%, seria equivalente a 367 registros da totalidade da população cadastrada no SIAFI. Em função de apenas 8,1% dos dados propiciarem a remessa de questionários por via postal, decidiu-se pela aplicação do censo, considerando o universo desses 655 registros supostamente confiáveis.

Dos 655 questionários encaminhados 112 envelopes (17,0% do censo) foram devolvidos à equipe de pesquisa por estarem com endereços incorretos ou porque o gestor não era exatamente o destinatário ao qual se endereçava o instrumento de pesquisa, apesar dos dados terem sido extraídos, por mala direta, do SIAFI, e outros 384 - não se sabe por que motivo - não foram respondidos.

Enfim, o levantamento válido junto à administração pública resumiu-se a 158 dos gestores cadastrados no SIAFI, equivalente a 1,9% do total de 8.098. Diante disso, não se pode afirmar que os dados globais desses respondentes representam a opinião do universo de gestores públicos. No entanto, são dados até hoje nunca levantados e que, certamente, representam um avanço no sentido da identificação das percepções, das expectativas, das demandas e da avaliação do relacionamento do TCU com esse importante segmento do ambiente de controle externo.

A vinculação ministerial e as categorias jurídicas nas quais se enquadraram os gestores respondentes são as constantes da Tabela 35.

Tabela 35  
Vinculação ministerial e categoria jurídica dos respondentes

VINCULAÇÃO MINISTERIAL	ADM. DIRETA	AUTAR-QUIA	FUNDA-ÇÃO	EMPRESA PÚBLICA	SOC. EC. O. MISTA	OUTROS	TOTAL
Agricultura e Abastecimento				3		1	4
Ciência e Tecnologia				1			1
Comunicações	1	1			2		4
Conselhos Profissionais						29	29
Defesa	37		1	2	1	2	43
Desenv. Ind. Com. Exterior				1			1
Educação		3		1			4
Fazenda				4	3	3	10
Meio Ambiente	1		1				2
Minas e Energia		1		2	14	2	19
Planejamento, Orçam. Gestão		1					1
Previdência e Assist. Social		2	2	2			6
Saúde	2	1		1			4
Trabalho e Emprego		2				6	8
Transportes		1		2	11		14
TOTAIS	41	12	4	19	31	43	150
Omissos							8

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

Apesar de se ter pretendido uma amostra aleatória, percebe-se uma predominância dos respondentes dentro da vinculação relativa ao Ministério da Defesa, que agrega hoje os antigos Ministérios do Exército, Aeronáutica e Marinha, bem como dos conselhos profissionais, por estarem com seus registros junto ao SIAFI mais atualizados, permitindo assim a adoção do critério retro mencionado (item 88).

Visando a facilitar os procedimentos de trabalho e a tabulação dos dados, o problema de pesquisa foi segmentado em grupamentos de agentes componentes do

ambiente de controle e seus respectivos questionamentos específicos. No que se refere à administração pública, buscou-se responder as duas perguntas seguintes por meio de questionário uniforme, com oito questões fechadas e apenas uma questão aberta que também será analisada a seu tempo.

- a) como se caracteriza o atual relacionamento do TCU com a administração pública (órgãos jurisdicionados)?
- b) quais as percepções, demandas e expectativas da administração pública, atendidas ou não, com relação ao TCU?

#### 6.6.1 Relacionamento

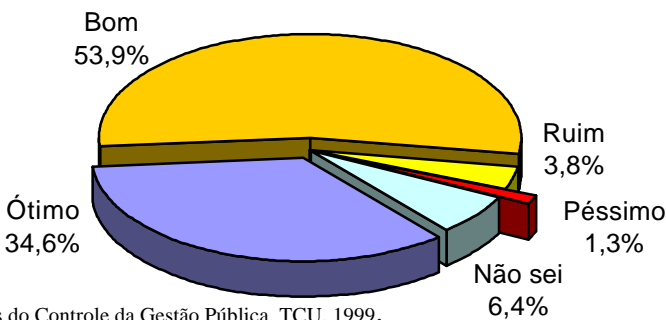
A questão “a” visa a conhecer a impressão que o gestor público tem quando há necessidade de se relacionar com o TCU, demandando informações ou respondendo às demandas do Tribunal.

Vê-se nesse contexto que 73,5% dos respondentes avaliaram positivamente o relacionamento entre o TCU e a administração pública e 16,3% fizeram uma avaliação negativa.

O relacionamento mantido com as equipes de auditoria foi avaliado positivamente por 88,5% dos respondentes e negativamente por apenas 5,1%, conforme evidenciado no Gráfico 6.

Gráfico 6

Avaliação dos respondentes que foram alvo de fiscalização quanto ao relacionamento mantido com a equipe de auditoria



Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

A questão aberta constou como último item do instrumento para que os gestores públicos pudessem ter a oportunidade e a liberdade de expressar o que julgassem necessário acrescentar, além das questões fechadas respondidas anteriormente.

Acerca do relacionamento isso resultou, basicamente nas seguintes categorias de respostas:

- a) o relacionamento direto dos gestores com TCU é muito restrito – o contato é feito por intermédio da Ciset ou de órgãos de auditoria centralizados; os Conselhos Regionais prestam contas ao CONFEA.
  - nessa categoria agruparam-se 9 respostas.
- b) a abrangência do real trabalho do TCU é praticamente desconhecida para os gestores públicos – até o presente questionário, alguns gestores consideravam o TCU como um órgão voltado apenas para a análise de contas e que, também, existe a percepção de que muitas pessoas não conhecem as verdadeiras tarefas e a finalidade do TCU; sugerem que o TCU divulgue telefones e faxes para que os gestores possam consultar as Secretarias nos estados.
  - nessa categoria agruparam-se 3 respostas.

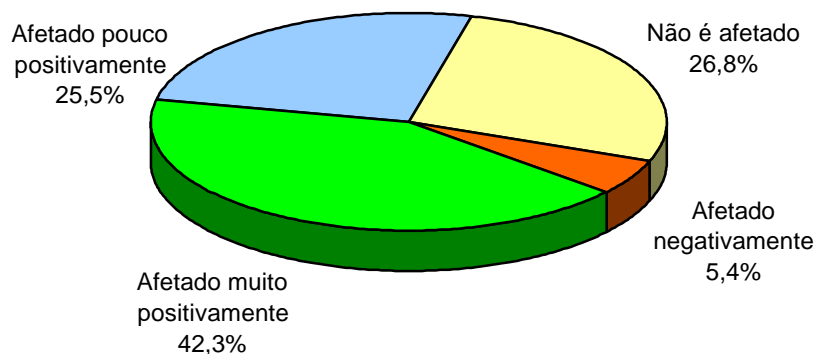
#### 6.6.2 Percepções

O conhecimento das percepções da administração pública, representado nesta pesquisa pelo gestor, permite ao Tribunal receber feed back relativo à sua imagem institucional, tanto no que refere aos produtos e serviços oferecidos, como na forma como esse segmento recebe a sua atuação.

A atuação do Tribunal dentro da escala apresentada foi avaliada positivamente por 68,8% dos respondentes.

Gráfico 7

Avaliação dos respondentes de como o desempenho deles seria afetado pela possibilidade de ser alvo da atuação do TCU



n = 149

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

Essa questão teve a intenção de captar a percepção dos gestores de como a expectativa de ser controlado pelo TCU afeta o desempenho no dia-a-dia de seu trabalho e 67,8% dos respondentes avaliaram que isso afeta positivamente.

Ainda com relação às percepções, a Tabela 22 demonstra a avaliação dos gestores públicos quanto ao atendimento por ocasião em que puderam demandar o Tribunal.

Tabela 36

Percepção dos agentes respondentes quando demandaram o TCU

Em %

QUESTÕES	PERCEPÇÃO				
	Ótima	Bom	Ruim	Péssimo	Não sei
facilidade de acesso ao TCU	27,4	54,7	9,5	-	8,4
qualidade da resposta	24,2	60,0	5,3	2,1	8,4
tempo de resposta	15,7	53,7	20,0	2,1	10,5

n = 95

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

A percepção positiva dos respondentes ficou em 82,1% para a facilidade de acesso ao TCU e 84,2% para a qualidade de resposta. O aspecto menos positivo foi o tempo de resposta do Tribunal às suas demandas com 69,4%, o qual alcançou, ainda, a maior pontuação negativa nessa questão com 22,1%.

A Tabela 37, a seguir, demonstra a avaliação dos gestores públicos respondentes quanto a dois produtos básicos do Tribunal, diretamente ligados a própria avaliação de suas gestões, mesmo que um deles seja de caráter intermediário, como é o caso dos relatórios e pareceres técnicos.

Tabela 37

Avaliação dos agentes respondentes quanto a produtos do TCU

Em %

PRODUTOS	AVALIAÇÃO				
	Ótima	Bom	Ruim	Péssimo	Não sei
julgados do TCU	14,3	53,7	4,1	-	27,9
relatórios e pareceres técnicos	20,1	51,7	5,4	-	22,8

n = entre 147 e 149

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

Nessa questão os dois produtos tiveram, tecnicamente, uma avaliação positiva bem equilibrada: julgados do TCU com 68,0% e relatórios e pareceres técnicos com 71,8%. No entanto, aproximadamente 1/4 dos respondentes não souberam fazer essa avaliação.

Esse resultado neutro de um lado pode merecer uma investigação quanto à eficácia do processo de divulgação desses produtos, mas por outro corrobora as manifestações da questão aberta comentada nos desdobramentos do item 99, retro.

A próxima Tabela apresenta a percepção dos gestores públicos - enquanto agentes passivos da ação fiscalizadora do Tribunal - no que se refere ao alcance de objetivos esperados do exercício do controle externo, quando se tem como instrumento os processos de tomadas ou prestação de contas.

Tabela 38

Percepção dos respondentes quanto á eficácia do controle exercido por meio de tomadas ou prestações de contas

Em %

ASPECTOS AVALIADOS NAS CONTAS	PERCEPÇÃO				
	Ótima	Bom	Ruim	Péssimo	Não sei
alcance de resultados da gestão	9,3	47,7	22,5	3,3	17,2
economicidade	8,0	48,7	21,3	3,3	18,7
legalidade	22,7	57,3	6,7	2,7	10,7

n = entre 150 e 151

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

A percepção dos respondentes quanto a eficácia das tomadas ou prestações de contas para verificar a economicidade e o alcance de resultados da gestão esteve, nesses dois casos, pouco acima da média, 56,7% e 57,0%, respectivamente, Também nesses dois aspectos a avaliação negativa se expressou entre 24,6% e 25,8%.

O destaque nessa questão vai para a eficácia das TCs/PCs na verificação da legalidade da gestão que alcançou avaliação bem mais positiva que os demais, 80,0%.

O resultado da questão aberta propiciou agrupar duas categorias de respostas descritas a seguir, que expressam a percepção dos respondentes (gestores públicos) quanto a imagem e a forma de atuação do Tribunal, quais sejam:

- a. imagem externa comprometida – o Tribunal é suscetível de interferência política; o comportamento dos seus membros tem de ser exemplar e intocável; o acesso aos ministros é difícil; há desconfiança com relação ao TCU; as decisões são diferentes em assuntos semelhantes e há casos de pronunciamento do TCU em desacordo com a legislação; o TCU não demonstra à sociedade que realmente pune quem desvia ou aplica mal os recursos públicos; a postura do Tribunal deve ser técnica e ética de forma a não induzir ao pré-julgamento; deve-se coibir o vazamento de informações à imprensa; o acesso às decisões do TCU, via Diário Oficial da União, é enfadonha e de difícil compreensão; o Tribunal demonstra ter um corporativismo muito forte.



- nessa categoria agruparam-se 9 respostas.
- b. demora nas respostas e julgamentos – as diligências poderiam ser resolvidas informalmente; as empresas que exploram atividades econômicas deveriam ter tratamento diferenciado, tratar diferentemente o que é diferente; o TCU poderia atender com maior presteza as solicitações que lhe demandam.
- nessa categoria agruparam-se 4 respostas.

### 6.6.3 Expectativas

Conhecer as expectativas da administração pública, representada neste caso pelos seus gestores, propicia ao Tribunal prever ações que visem a atendê-las, ou mesmo superá-las, de forma que isso possa contribuir também com o cumprimento de sua missão. Essa é uma visão onde se avista ganhos para ambas as partes e que, seguramente, o maior beneficiário seria o cidadão disperso na figura da sociedade, que espera melhores resultados tanto do Tribunal quanto dos administradores públicos

As questões oferecidas para a investigação das expectativas foram de múltipla escolha, não cabendo aos respondentes atribuir qualquer peso que refletisse a prioridade ou a importância relativa de cada assertiva, buscou-se, portanto, levantar a repetição da escolha de cada item – frequência.

A próxima tabela demonstra a expectativa dos respondentes quanto ao que gostariam que fosse o principal foco da avaliação do Tribunal, no exercício do controle externo.

Tabela 39

O que os agentes respondentes gostariam que fosse o principal foco nos trabalhos do TCU

FOCO SUGERIDO	FREQÜÊNCIA
verificação de resultados	122
verificação de legalidade e legitimidade	111
verificação de economicidade	98

n = 149

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

Coerentemente com o modelo de gestão voltado para resultados, que se pretende ver implantado na administração pública, a opção mais escolhida pelos respondentes foi a de que o Tribunal tivesse como principal foco a verificação dos resultado da gestão pública (112).

A seguir, na Tabela 40, tem-se consolidado e ordenado por frequência o levantamento acerca do que poderia melhorar a atuação do Tribunal e conseqüentemente os seus resultados, na opinião dos gestores participantes da pesquisa.

Tabela 40

O que os agentes respondentes entendem que pode melhorar a atuação do TCU e os seus resultados

FATORES QUE PODEM MELHORAR A ATUAÇÃO DO TCU	FREQÜÊNCIA
divulgar melhores práticas de gestão pública	123
priorizar a avaliação de resultados	78
abreviar o tempo da resposta	77
trabalhar com informações gerenciais	69
reduzir a formalidade no trâmite dos processos	69
divulgar relatórios técnicos junto com as decisões	67
identificar necessidades dos agentes/clientes	55
reduzir a burocracia no atendimento	53
decidir de modo uniforme os casos ou matérias similares	51
priorizar controle da legalidade	44

n = 153

Fonte: Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública. TCU, 1999.

A expectativa clara dos respondentes é de que o bom exemplo de alguns gestores pode convencer e orientar outros, uma vez que a opção de o Tribunal divulgar as melhores práticas de gestão pública alcançou número bem superior (123) à opção classificada em segundo lugar (78), mesmo que esta última já tenha sido demonstrada como expectativa de que fosse o principal foco nos trabalhos do Tribunal (Tabela 25).

Na questão aberta foi possível agrupar as expectativas em três categorias de respostas, de acordo com os itens a seguir:

c. a atuação do Tribunal deveria ser gerencial, preventiva e norteadora – maior divulgação das falhas mais comuns observadas nas suas verificações; disponibilização pela home page dos pareceres das unidade técnica e do MP, antes da decisão de Plenário; o relatório técnico deveria ser previamente discutido para dar oportunidade de adoção de correções imediatas, antes da divulgação oficial; divulgação das alterações normativas; realização de seminários e palestras para integração dos poderes; promoção de treinamentos para os gestores; o TCU deve ser mais parceiro, mais orientador do que fiscalizador; o foco do trabalho deve observar a capacidade de gerenciamento financeiro de cada órgão.

- nessa categoria agruparam-se 9 respostas.

d. o TCU deveria patrocinar reestudo da legislação referente à gestão de recursos públicos - inúmeras vezes o administrador se vê confrontado entre o cumprimento irrestrito da norma e o prejuízo que este cumprimento pode causar a nação.

- nessa categoria agruparam-se 3 respostas.

e. maior agilidade nas respostas e nos julgamentos - essa categoria, como expectativa, é justamente o contraponto da percepção evidenciada no item 112.2, no sentido de que o Tribunal demora nas respostas e nos julgamentos

#### 6.6.4 Demandas

Dentro do atual paradigma os gestores públicos tem poucas oportunidades de realizar demandas ao Tribunal, uma vez que a Lei Orgânica do TCU só permite que sejam

formalizadas consultas ao Tribunal pelos Titulares de Cada Poder, Ministros de Estado e Titulares de Órgãos autônomos . Mesmo assim, identifica-se, dentro de uma escala, a frequência com que os respondentes utilizaram o apoio do Tribunal, seja formal ou informalmente. Confirmam os extremos: o maior percentual - 38,9% - refere-se aos respondentes que nunca utilizaram o apoio do Tribunal e apenas 8,3% demonstram os que fazem demandas freqüentes.

#### 6.6.5- Analisando os Dados Coletados

O administrador como cliente dos serviços do Tribunal tem uma visão declarada positiva da atividade de controle, porém, apesar de avaliar positivamente o acesso ao TCU, identificam uma posição de isolamento do Órgão diante do resto da Administração

As questões abertas mostraram aspectos bastante interessantes no que se refere à imagem e à tempestividade dos julgados, indicando a necessidade de reestruturar processos que visem a transformar os processos de julgamento de contas e/ou auditorias em fontes de informação que possibilitem melhorias rápidas nos processos de trabalho da Administração Pública.

As sugestões apresentadas colocam questões como a priorização da atuação preventiva e educadora do controle, a alteração do foco da legalidade para a efetividade e economicidade.

Enfim, as respostas apresentadas, apesar de trazerem imagens positivas com relação ao controle, denotam um justo anseio para que seja premiada as dimensões gerenciais do controle.

#### 6.7-Integrando Informações do Ambiente

Em uma visão genérica, o Tribunal tem uma boa imagem junto aos vários segmentos pesquisados, porém, em face de largas faixas registradas em todos os segmentos analisados que demonstraram não conhecer o TCU, resta saber se essa boa imagem está relacionada com a necessidade de um sistema de controle eficaz, ou com as virtudes efetivas da atuação do Órgão.

Ao cotejarmos as opiniões dos mais diversos atores vemos alguns pontos em comum que podem ser caracterizados como uma demanda geral da sociedade:

- a) Tempestividade nas decisões : praticamente todos os segmentos classificaram como intempestiva a ação da fiscalização e as medidas adotadas para corrigir os fatos apontados nos relatórios técnicos produzidos pelo TCU;
- b) Materialidade e relevância : O Congresso Nacional, o Controle Interno. os Agentes da Administração Pública e os entrevistados Sociedade, cada qual dando o enfoque que lhe parecia mais relevante, estabeleceram relações que nos remetem à questões de análise da materialidade e relevância dos julgados do TCU.
- c) Diminuição do isolamento, acesso mais fácil ao Controle e linguagem mais acessível: todos os agentes, apesar de muitas vezes classificaram como de fácil acesso (Congresso Nacional e Administradores Públicos), identificaram o problema de isolamento do Tribunal em seus processos; o Congresso Nacional clamou por um trabalho mais próximo; a Sociedade por trabalhos mais próximos e linguagem mais clara.
- d) Desenvolvimento de mecanismos de participação e controle social: os expoentes da Sociedade e o Congresso Nacional expressaram a necessidade de estabelecer mecanismos de maior participação no Controle de agentes sociais e do Parlamento.
- e) Ação educativa e Preventiva: tanto o Congresso Nacional quanto os Administradores Públicos reclamaram por ações educativas e preventivas, que evitem o dano e promovam a melhoria do desempenho da Administração Pública como um todo.
- f) Foco na Performance e economicidade : os Administradores Públicos, o Controle Interno, vários expoentes da Sociedade, classificaram como aspecto fundamental para o desenvolvimento do controle o deslocamento do foco das ações de Controle para as dimensões da performance dos administradores e a economicidade e a defesa do interesse público.
- g) Processo decisório: tanto o Controle Interno, quanto os Administradores Públicos e alguns expoentes da Sociedade, destacaram como problemas

fundamentais as influencias políticas sobre o processo decisório, por sua vez o Congresso Nacional e outros expoentes da Sociedade classificam o excesso de procedimentos burocráticos como problemas fundamentais para o processo decisório do Controle Externo

Enfim, essas parecem ser as grandes demandas da sociedade no sentido de construir um Sistema de Controle com legitimidade e com possibilidade de ter accountability no seu próprio controle.

## **7- IDENTIFICAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DO TCU**

Uma vez identificado qual seriam as principais demandas da Sociedade Brasileira com relação ao seu modelo de Controle Externo, resta levantar quais são as principais características da gestão do modelo de controle.

Para tanto, foi desenvolvido o formulário constante no anexo “E” que foi aplicado em 240 servidores aleatoriamente selecionados por seus e-mails, obtendo uma resposta de 127 profissionais de controle do TCU. O referido questionário foi aplicado nos meses de novembro e dezembro de 2000.

### **7.1- Modelo Teórico e Formas de Dominação**

O marco teórico utilizado para identificar o modelo de gestão adotada no TCU passa pelas formas de dominação descritas por Weber (1), passa pela análise das disfunções da Burocracia de Merton (2) e desemboca nas categorias adotadas pelo professor Bresser Pereira e a equipe do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (3).

As principais características das formas de dominação tradicionais (patrimonial e carismática) estão enumeradas na Tabela 41.

**Tabela n 41**  
**Características do Patrimonialismo**

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Poder e processo decisório baseados no poder do chefe ou líder</li><li>• Sucessão com base em indicações e na tradição</li><li>• Ausência de profissionalização da administração</li><li>• Pouca distinção entre o público e o privado</li><li>• Excesso de personalismo e hierarquia personalizada</li><li>• Instabilidade nas estruturas</li></ul> |
|--|

As principais características e disfunções da forma de dominação burocrática estão elencadas na Tabela n. 42.

**Tabela n 42**  
**Características e Disfunções da Burocracia**

Características da Burocracia	Disfunções da Burocracia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caráter Legal das Normas e Regulamentos</li> <li>• Caráter Formal das Comunicações</li> <li>• Caráter Racional e Divisão do Trabalho</li> <li>• Impessoalidade nas Relações</li> <li>• Hierarquia da Autoridade</li> <li>• Rotinas e Procedimentos Estandartizados</li> <li>• Competência Técnica e Meritocracia</li> <li>• Especialização da Administração</li> <li>• Profissionalização</li> <li>• Previsibilidade do Funcionamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internalização excessiva de regras e exagerado apego a regulamentos</li> <li>• Excesso de formalismo e papelório</li> <li>• Resistência à mudança</li> <li>• Despersonalização do relacionamento</li> <li>• Categorização como base do Processo Decisorial</li> <li>• Superconformidade às rotinas e procedimentos</li> <li>• Exibição de sinais de autoridade</li> <li>• Dificuldade de atendimentos a clientes e conflitos com o público</li> </ul>

As principais característica do modelo “gerencial” estão expostas na Tabela n. 43:

**Tabela n 43**  
**Características do modelo “Gerencial” de Administração Pública**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientação extraordinária para o mercado e cliente</li> <li>• Adhocracia</li> <li>• Valorização da inovação e criatividade</li> <li>• Aceitação do risco</li> <li>• Valorização e incentivo à colaboração</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ênfase na eficácia</li> <li>• Foco no ambiente</li> <li>• Comunicações horizontais</li> <li>• Decisões descentralizadas</li> </ul>
---	---



Assim, procuramos avaliar as dimensões abaixo relacionadas com as respectivas características de cada modelo de administração

**Tabela n.44**

**Principais características dos sistemas Patrimonialista, Burocrático e “Gerencial”**

Características	Modelo Tradicional-Patrimonialista	Modelo Burocrático	Modelo “Gerencial”
Estrutura Organizacional	Permanente com base nas relações pessoais	Permanente, rígida e definitiva	Flexível, mutável, adaptativa e transitória
Autoridade	Baseado nas pessoas e relações pessoais	Baseada na hierarquia e no Comando	Baseada no conhecimento e na consulta
Desenho de Cargos e Tarefas	Não há divisão clara de cargos	Cargos estáveis e definidos. Ocupantes especialistas e univalentes	Cargos mutáveis redefinidos constantemente. Ocupantes polivalentes
Comunicações	Variável	Quase sempre verticais	Quase sempre horizontais
Confiabilidade Colocada Sobre	Os Chefes/ líderes ou detentores do Poder	Regras e regulamentos formalizados por escrito e impostos pela empresa	As pessoas e as comunicações informais entre pessoas
Princípios predominantes	Tradição, estruturas e jogos de poder	Teoria Clássica da Administração	Teoria Contingencial e aspectos democráticos de gerenciamento
Ambiente	Interno instável e externo estável	Estável, rotineiro, permanente e previsível	Instável, mutável e imprevisível
Profissionalização	Não há profissionalização da administração, nomeações por indicação	Administração profissionalizada, divisão do trabalho e especialização da mão-de-obra	Super- especialização convivendo com a flexibilidade, Adhocracia

Distinção entre o público e o Privado	Não há definição clara entre o público e o privado, apropriação do público pelo privado	Clara distinção e separação entre o Público e o Privado	Distinção entre o público e o privado, tentativa de implementar métodos e técnicas de administração de empresas e accountability
---------------------------------------	---	---	--

No que pese reconhecermos que existem limitações ao se definir tipologias estritas para avaliar e classificar organizações, por reconhecermos que não existe uma organização “padrão”, procuramos estabelecer a análise dessas nove características pelos resultados obtidos com o instrumento aplicado a fim de identificar traços dominantes da administração do TCU.

## 7.2- Resultado da Pesquisa.

Foi segmentada a visão dos servidores sobre o Tribunal Pleno ou *stricto sensu* (Ministros) e a Secretaria do Tribunal pelos motivos e razões expostos no capítulo 5 deste trabalho, sendo extremamente interessante o relacionamento entre os resultados apresentados em cada grupo.

Cumprir destacar que o método utilizado mede as impressões de servidores que estão inseridos nos processos desenvolvidos pela organização e possui as restrições naturais desse tipo de pesquisa, porém o grande número de respondentes pode minorar as possíveis imperfeições do tipo de pesquisa que pode medir mais imagem e auto-imagem do que a efetiva realidade.

### 7.2.1- Avaliação do Modelo de Gestão da Secretaria/ Corpo Técnico

Na apresentação dos resultados, estamos utilizando a mesma legenda apresentada no instrumento aplicado, conforme quadro abaixo:

Discordo Totalmente	Discordo	Nem concordo nem discordo	Concordo	Concordo Totalmente
1	2	3	4	5

### 7.2.1.1- Questões relacionadas com Estrutura Organizacional

As respostas referentes a esse item indicam uma forte tendência à mudança nas estruturas da Secretaria do TCU (82,5% de manifestações positivas), em parte já identificada na Tabela 10, e, também uma boa aderência à interpretações de que essas mudanças refletem necessidades enfrentadas (63,2% de respostas positivas).

Essa qualidade de resposta pode significar um traço interessante de gerencialismo na gestão da Secretaria do TCU, por representar uma certa facilidade de alterar sua estrutura para adaptar-se a necessidades do ambiente.

**Tabela n 45**

#### **Distribuição de Opiniões de Servidores sobre Estrutura Organizacional da Secretaria do TCU**

Assertiva	1	2	3	4	5
a.1- A estrutura da organização muda com bastante freqüência	Xx	5,3%	12,2%	34,5%	48%
a.2-As mudanças de estrutura são decorrentes das necessidades enfrentadas pelo TCU	2,2%	15,7%	18,9%	46,4%	16,8%

Fonte: Pesquisa de Campo

### 7.2.1.2- Questões relacionadas com Autoridade

A característica dominante no exercício da autoridade e cadeia de relacionamentos na Secretaria do TCU é a hierarquia (característica burocrática, com quase 50 % de respondentes), porém, é interessante destacar a grande quantidade de servidores que responderam que as relações pessoais têm uma predominância nesse quesito (mais de 30 %), o que pode representar a existência de fortes nichos de autoridade patrimonial na estrutura de chefia e liderança daquele Tribunal.

**Tabela n 46**

**Avaliações de Servidores sobre as relações de autoridade na Secretaria do TCU**

Questão - Com referência às relações de autoridade, qual é a assertiva que melhor representa a realidade na Secretaria do TCU ?	
são baseadas nas pessoas e nas relações pessoais	31,8%
são baseadas na hierarquia e no comando	48,9%
são baseadas no conhecimento e na consulta a várias pessoas	19,3%

Fonte: Pesquisa de Campo

**7.2.1.3- Questões relacionadas com Desenho de Cargos e Tarefas**

Há uma forte dispersão nesse item: 28,8 % tem posicionamento negativo, 33,5 % posicionamento neutro e 37,7 % posicionamento positivo com relação à existência de um desenho de cargos e tarefas definidos, que é uma característica eminentemente burocrática.

Essa resposta não é de todo surpreendente, haja vista a resposta do item 7.2.1 que detectou grande instabilidade nas estruturas da Secretaria do Tribunal, nessa medida é absolutamente compreensível a existência de graus de indefinição consideráveis.

Cumprir destacar que não ficou claro se essa indefinição é representada pela adoção de uma postura gerencialista ou se é decorrente de práticas patrimonialistas pré-burocráticas

**Tabela n.47**

**Distribuição de Opiniões de Servidores sobre o Desenho de Cargos e Tarefas na Secretaria do TCU**

Assertiva	1	2	3	4	5
a.3- Os cargos e tarefas na minha unidade são claramente definidos	16,3%	12,5%	33,5%	28,3%	9,4%

Fonte: Pesquisa de Campo

#### 7.2.1.4- Questões relacionadas com Comunicações

Existe um entendimento por parte de 55,5% dos respondentes que a forma predominante da comunicação na Secretaria do TCU é a comunicação vertical, 20,5% adotam uma posição neutra e 24% acreditam que outras formas de comunicação (horizontal, transversal, etc) sejam predominantes.

Nesse quesito houve uma preponderância da interpretação que a forma de comunicação dominante no âmbito da Secretaria do Tribunal seria a Burocrática.

**Tabela n.48**

#### **Distribuição de Opiniões de Servidores sobre as Comunicações na Secretaria do TCU**

Assertiva	1	2	3	4	5
a.4- As comunicações são feitas basicamente no sentido vertical (por intermédio das chefias)	6,4%	17,6%	20,5%	37,3%	18,2%

Fonte: Pesquisa de Campo

#### 7.2.1.5- Questões relacionadas com Confiabilidade Colocada Sobre....

Ficou evidenciada uma tendência sobre a valorização das normas sobre as pessoas (49,6%) e uma grande quantidade de respondentes tomando posição neutra (32 %), o que nos remete a características burocráticas.

Há de se destacar, também, uma grande distribuição e dispersão nas respostas relativas à valorização de pessoas e habilidades pessoais, o que pode nos remeter à falta de normas e critérios claros, que são características do modelo patrimonial.

**Tabela n.49**

**Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Confiabilidade na Secretaria do TCU**

Assertiva	1	2	3	4	5
a.7- Há uma forte confiança e valorização das pessoas e habilidades pessoais	7,5%	30,5%	25,4%	24,4%	12,2%
a.8- Há uma predominante valorização das normas sobre as pessoas	8,2%	10,2%	32%	37,3%	12,3%

Fonte: Pesquisa de Campo

**7.2.1.6- Questões relacionadas com Princípios Predominantes para ocupação de cargos e manifestação de confiança**

As respostas obtidas das questões descritas nas tabelas 50 e 51 indicam uma pequena tendência ao modelo burocrático (quase 50% dos respondentes acreditam que o exercício de funções de chefia representem alguma forma de encarecimento por mérito). Porém registra-se um forte apelo patrimonial (no caso da pergunta relativa à confiança da instituição, a resposta está na margem de erro da pesquisa).

É importante destacar os baixos índices de critérios considerados orgânicos (gerencialistas) registrados.

**Tabela n.50**

**Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Confiança depositada pela Secretaria do TCU**

Questão - Com relação à confiança depositada pela organização, qual é a assertiva que melhor representa a realidade na Secretaria do TCU ?	
Chefes líderes ou detentores do Poder	37,4%
Regras e regulamentos escritos	39,4%
Pessoas, equipes e comunicações informais	23,2%

Fonte: Pesquisa de Campo

**Tabela n.51**

**Distribuição de Opiniões de Servidores sobre ao Provimento de Cargos de Chefia na Secretaria do TCU**

Questão - Com relação ao Provimento e nomeações para funções de chefia, qual é a assertiva que melhor representa a realidade na Secretaria do TCU ?	
As funções são preenchidas por critérios pouco claros e decorrentes de amizade ou conhecimentos	39,6%
As funções são ocupadas por caráter de mérito, com um sentido de progresso na carreira	49,2%
As funções são ocupadas por especialistas, tendo características flexíveis, e podem ter alternância dependendo da real necessidade do momento	11,2%

Fonte: Pesquisa de Campo

**7.2.1.7- Questões relacionadas com Ambiente**

No que se refere ao ambiente interno, ocorreu uma grande distribuição de respostas, havendo porém uma tendência maior a considerar o ambiente mais estável do que instável (45,9% ao se agregar respostas que consideram o ambiente interno estável, contra 34,5 % que consideram o ambiente mais instável ).

No que se refere ao ambiente externo, os respondentes vislumbraram um grau de instabilidade bem maior (48,9% consideraram o ambiente instável contra 29,6% que optaram por respostas que identificam maior estabilidade).

Os ambientes mais estáveis favorecem o desenvolvimento de alternativas burocráticas, enquanto ambientes instáveis favorecem o surgimento de estruturas administrativas com formato orgânico.

Esse tipo de visão pode ensejar uma interpretação que para a maioria dos respondentes há uma impressão de que os movimentos de mudança estejam se operando de fora para o interior da estrutura da Secretaria do Tribunal.

**Tabela n.52**  
**Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Estabilidade do Ambiente na**  
**Secretaria do TCU**

Assertiva	1	2	3	4	5
a.9- O ambiente interno da organização é estável	13,3%	21,2%	19,6%	26,8%	19,1%
a.10- O ambiente externo (demandas da clientela/sociedade) é estável	26,4 %	22,5%	21,5%	15,1	14,5%

Fonte: Pesquisa de Campo

#### **7.2.1.8- Questões relacionadas com Profissionalização**

No que se refere à valorização do profissionalismo, há uma forte percepção de que essa postura é valorizada no âmbito da Secretaria do TCU, o que pode levar a interpretações de posturas tanto burocráticas, como gerenciais.

A tendência à percepção de que a Instituição valoriza o treinamento é dominante (39,9%), não tão enfaticamente como o profissionalismo, existindo uma percepção neutra bastante forte (34,3%), essas tendências reforçam características possivelmente burocráticas da estrutura.

**Tabela n. 53**  
**Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Profissionalização na Secretaria do**  
**TCU**

Assertiva	1	2	3	4	5
a.5- Há forte valorização do profissionalismo	4,5%	13,4	14,8%	56,1%	11,2%
a.6- Há um grande incentivo ao treinamento e desenvolvimento profissional	12,1%	13,7%	34,3%	22,8%	17,1%

Fonte: Pesquisa de Campo



### 7.2.1.9- Questões relacionadas com Distinção entre o Público e o Privado

Segundo a percepção dos respondentes, há uma separação clara entre o interesse público (65,7%), porém cumpre ressaltar que há um número não desprezível que não vê essa tendência como dominante (34,3%). A tendência dominante aponta para o modelo burocrático.

**Tabela n. 54**

#### **Distribuição de Opiniões de Servidores sobre as Comunicações na Secretaria do TCU**

Assertiva	1	2	3	4	5
a.11- Há uma clara distinção entre os interesses públicos e privados na condução dos trabalhos	6,2%	11,3%	16,8%	35,9%	29,8%

Fonte: Pesquisa de Campo

### 7.2.2- Avaliação do Modelo de Gestão do Tribunal Stricto Sensu /Corpo Dirigente

Na apresentação dos resultados, estamos utilizando a mesma legenda utilizada no instrumento aplicado, conforme quadro abaixo:

<b>Discordo Totalmente</b>	<b>Discordo</b>	<b>Nem concordo nem discordo</b>	<b>Concordo</b>	<b>Concordo Totalmente</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

#### 7.2.2.1- Questões relacionadas com Estrutura Organizacional

Identifica-se uma forte percepção de uma estabilidade grande na estrutura do Tribunal stricto sensu (70,8% dos respondentes), o que sugere características burocráticas. Por seu termo, é percebido que as mudanças operadas são em virtude das necessidades da Organização (61,7%), o que pode sugerir ou a racionalidade burocrática, ou a adaptabilidade característica dos modelos orgânicos.

**Tabela n.56**

**Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Estrutura Organizacional do TCU**

Assertiva	1	2	3	4	5
a.1- A estrutura da organização muda com bastante frequência	34,6%	36,2%	8,3%	14,5%	6,4%
a.2-As mudanças de estrutura são decorrentes das necessidades enfrentadas pelo TCU	12,3%	15,6%	10,4%	52,9%	8,8%

Fonte: Pesquisa de Campo

**7.2.2.2- Questões relacionadas com Autoridade**

As respostas relativas às relações de autoridade indicam a percepção de que as relações são fortemente centralizadas (80,5%) e hierarquizadas (77,6%). O que, em princípio, nos remete fortemente aos modelos burocráticos.

**Tabela n.57**

**Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Autoridade no TCU**

Assertiva	1	2	3	4	5
a.11- A autoridade entre o Corpo Dirigente é eminentemente compartilhada	37,6%	42,9%	14,1%	3,3%	2,1%
a.12- A autoridade entre o Corpo Dirigente e o Corpo Técnico é eminentemente hierárquica	4,3%	5,2%	12,9%	45,8%	31,8%

Fonte: Pesquisa de Campo

**7.2.2.3- Questões relacionadas com Desenho de Cargos e Tarefas**

A percepção de que há uma clara definição das atribuições do Corpo Dirigente (69,8% dos respondentes) nos leva, com bastante força, aos modelos burocráticos de estruturação de cargos (4).

**Tabela n.58**

**Distribuição de Opiniões de Servidores sobre o Desenho de Cargos e tarefas no TCU**

Assertiva	1	2	3	4	5
a.3- Os cargos e tarefas do Corpo Dirigente são claramente definidos	3,5%	4,8%	21,9%	46,7%	23,1%

Fonte: Pesquisa de Campo

**7.2.2.4- Questões relacionadas com Comunicações**

A percepção relativa ao modelo de comunicação dominante é o verticalizado e oficial (77,5%), o que, novamente, nos remete fortemente aos modelos burocráticos.

**Tabela n.59**

**Distribuição de Opiniões de Servidores sobre as Comunicações no TCU**

Assertiva	1	2	3	4	5
a.4- As comunicações são feitas basicamente no sentido vertical (por intermédio das chefias)	XX	1,4%	20,1%	28,4%	49,1%

Fonte: Pesquisa de Campo

**7.2.2.5- Questões relacionadas com Confiabilidade Colocada Sobre....**

Nos itens relativos à confiabilidade, há uma forte dispersão de opiniões que pode sugerir uma indefinição de critérios e uma concentração maior nos quesitos que valorizam as relações pessoais, o que sugere uma forma de organização pré-burocrática patrimonial.

**Tabela n.60**

**Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Confiança no TCU**

Assertiva	1	2	3	4	5
a.7- Há uma forte confiança e valorização das pessoas e habilidades pessoais entre o Corpo Dirigente	12,3%	12,9%	22,3%	38,2%	14,3%
a.8- Há uma predominante valorização das normas sobre as pessoas	21,4%	18,6%	20,4%	22%	17,6%

Fonte: Pesquisa de Campo

**7.2.2.6- Questões relacionadas com Ambiente**

No que se refere ao ambiente interno, há uma dispersão muito forte registrando uma tendência um pouco maior à estabilidade.

Por sua vez, no ambiente externo é identificada uma tendência bem melhor definida à instabilidade (49,1% dos respondentes).

Esses posicionamentos podem indicar a percepção do início de um estado de mudanças, movido por um movimento no sentido orgânico/gerencial.

**Tabela n.61**

**Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Estabilidade do Ambiente do TCU**

Assertiva	1	2	3	4	5
a.9- O ambiente interno da organização é estável	11,1	25,4	19,3	21,7	22,5
a.10- O ambiente externo (demandas da clientela/sociedade) é estável	25,2	23,9	20,9	14,3	14,7

Fonte: Pesquisa de Campo

### 7.2.2.7- Questões relacionadas com Profissionalização

Não há uma tendência clara sobre as manifestações dos respondentes nos quesitos relacionados com a profissionalização e valorização do treinamento, o que pode indicar um estágio de transição entre as formas de administração ou um estágio patrimonial.

**Tabela n.62**

#### **Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Profissionalização no TCU**

Assertiva	1	2	3	4	5
a.5- Há forte valorização do profissionalismo	9,2%	18,6%	34,2%	28,8%	9,2%
a.6- Há um grande incentivo ao treinamento e desenvolvimento profissional	16%	22,7%	37,5%	17,5%	6,3%

Fonte: Pesquisa de Campo

### 7.2.2.8- Questões relacionadas com Distinção entre o Público e o Privado

Nesse quesito, os respondentes manifestaram que não há uma forte distinção entre os interesses públicos e privados (48,6% com percepção negativa e 36 % com percepção neutra), não foram avaliados, nesta pesquisa, a profundidade e o alcance dessas afirmativas. A característica indicada é a do modelo patrimonial

**Tabela n.63**

#### **Distribuição de Opiniões de Servidores sobre a Distinção Entre o Interesse Publico e Privado no TCU**

Assertiva	1	2	3	4	5
a.13- Há uma clara distinção entre os interesses públicos e privados na condução dos trabalhos	21,2%	27,4%	36%	10,2%	5,2%

Fonte: Pesquisa de Campo

### 7.3- Análise dos Resultados

Mais uma vez, é importante destacar as limitações de uma pesquisa que envolva imagem, onde basicamente uma categoria que compõe a burocracia de uma Instituição responde sobre sua auto- percepção e sobre a percepção dela acerca da estrutura dirigente.

É interessante destacar que dos oito itens que foram avaliados com relação à Secretaria do Tribunal e ao Corpo Dirigente, em 50 % dos casos houve coincidência dos modelos atribuídos a ambos (Estrutura Organizacional, Autoridade, Comunicação e Ambiente), apesar de percentuais diferentes apresentados. Nos demais itens houve divergências, algumas bastante significativas (profissionalização, e distinção entre o público e o privado).

É relevante destacar que, apesar de participarem de uma mesma organização com fortes características burocráticas, ficou caracterizado a percepção de que existem duas lógicas distintas em processos decisórios: um, no âmbito da Secretaria do Tribunal, regido por uma lógica burocrática e outro, no âmbito do Tribunal Strico Sensu (5) com uma lógica mais próxima ao modelo patrimonial.

A divisão dessas percepções parece estar correlacionada com as relações tradicionais entre a burocracia e os agentes políticos, porém as diferenças no processo decisório identificadas pelos respondentes, indicam uma divisão bastante clara no que se refere à percepção dos mesmos.

Essa percepção clara da existência de duas lógicas e processos decisórios distintos pode levar a sérias dificuldades de comunicação e integração da Instituição, o que dificulta, inclusive, a implementação de processos de mudança e modernização organizacional do Sistema de Controle.

Por fim, parece-nos pertinente destacar que o modelo identificado como dominante foi o burocrático, apresentado como o mais relevante em 10 das 15 categorias analisadas, seguido pelo patrimonial com 3 categorias e o orgânico com 2 categorias avaliadas.

**Tabela 64**

**Quadro Comparativo entre os Resultados de Percepção dos Respondentes Sobre as Características das Estruturas e Superestruturas no TCU**

<b>Características</b>	<b>Tendência de Modelo Manifestada com relação à Secretaria do TCU</b>	<b>Tendência de Modelo Manifestada com relação ao Tribunal Stricto Sensu</b>
<b>Estrutura Organizacional</b>	Orgânico/Gerencial	Orgânico/Gerencial e/ou Burocrático
<b>Autoridade</b>	Burocrática	Burocrático
<b>Desenho de Cargos e Tarefas</b>	Indefinição se Orgânico/Gerencial ou patrimonial	Burocrático
<b>Comunicações</b>	Burocrático	Burocrático
<b>Confiabilidade Colocada Sobre</b>	Burocrático	Patrimonial
<b>Princípios predominantes</b>	Burocrático, com traços fortes de patrimonialismo	Não avaliado
<b>Ambiente</b>	Estabilidade interna, instabilidade externa	Estabilidade interna, instabilidade externa
<b>Profissionalização</b>	Burocrático	Patrimonial
<b>Distinção entre o público e o Privado</b>	Burocrático	Patrimonial

Fonte: Pesquisa de Campo

## **8.0- EM QUE MEDIDA OS MODELOS IDENTIFICADOS ATENDEM A NECESSIDADE DO AMBIENTE**

*Difícilmente será derrotado quem souber avaliar suas forças e a do inimigo (Maquiavel, A Arte da Guerra)*

Nesta fase do trabalho chegamos ao momento de cotejar os resultados apresentados nos capítulos 6 e 7 e procurar estabelecer uma síntese do que foi coletado junto ao ambiente externo e interno da organização.

### **8.1- Situação Geral**

A situação geral apresentada nos capítulos anteriores apontam para um cenário institucional complexo, mas não crítico. Se, por um lado existe fortes cobranças de melhoria em itens relacionados com a eficiência, eficácia e transparência do Sistema de Controle, por outro há um amplo entendimento no que se refere à sua necessidade.

Questões essenciais a serem respondidas passam pela criação, adaptação e implementação de modelos de controle que, respeitando nossas peculiaridades culturais e estruturas sociais, consigam dar respostas mais consistentes para demandas que nos remetem a modelos próximos ao que chamamos de “gerencial”.

É pertinente que a evolução para esse dito modelo orgânico / “gerencial” não está relacionado com a adesão a um modelo único de administração, ou qualquer outra coisa semelhante. O que é importante que se destaque é a necessidade que os diversos modelos de Administração Pública tem de se organizar para enfrentar demandas crescentes das sociedades, respeitando, é claro, todas as peculiaridades dessas grupos de onde as estruturas administrativas são originadas e para quem estão orientadas para trabalhar.

A situação geral apresentada indica a existência de demandas bem claras em setores importantes dos principais “clientes” dos serviços do TCU, principalmente no que se refere a celeridade, materialidade, participação e controle social, alteração de foco para prevenção e economicidade e isenção política nas decisões. O que, de certa forma, constitui a nossa Agenda “gerencial”.



A análise das características da estrutura ou ambiente interno nos remete a uma estrutura eminentemente burocrática com fortes traços patrimonialistas. A grande questão nesse momento é como o TCU está posicionado frente a essa realidade e qual é a sua capacidade de atender a essas novas demandas.

## **8.2- Análise das Principais Demandas Frente às Características Encontradas**

### **8.2.1- Tempestividade nas Decisões**

A tempestividade das decisões foi o quesito mais demandado por quase todos os atores do cenário.

Para atingir as melhorias nesse quesito vemos alguns fatores dificultadores no que se refere a estrutura do processo decisório do TCU, como os processos de comunicação e autoridade fortemente burocratizados.

Pontos fortes que podem ser potencializados são os relativos a forte profissionalização do Corpo Técnico, a estrutura organizacional flexível e a sensibilidade às demandas externas do Corpo Dirigente.

As mudanças que poderiam melhorar as questões de tempestividade passariam por menos instancias de revisão (que representam re-trabalho com pouco valor agregado), simplificação de procedimentos processuais, aumento de autonomia e redefinição de estruturas de poder (que são representadas pela autoridade burocrática centralizada) introdução de sistemas informatizados com características estratégicas.

### **8.2.2- Materialidade e Relevância nos Processos Apreciados**

A necessidade de priorizar assuntos a serem fiscalizados e estabelecer padrões para simplificação de processos já levariam a necessidade de estabelecer critérios de relevância e materialidade mais elaborados, que redundariam em maior tempestividade no atendimento das demandas feitas pela Sociedade. Porém, o que torna mais interessante esse item foi a demanda ter partido de diversos agentes sociais. O Congresso Nacional, demandando receber informações concisas, práticas e objetivas para que ele possa exercer

suas atribuições. O Controle Interno demandando uma carga menor de trabalho em volume e maior em efetividade. Os Agentes da Administração Pública que querem ser avaliados por resultados efetivos. Os entrevistados Sociedade cobrando eficácia e economicidade do Sistema.

Como pontos fortes para o atendimento dessa demanda podemos registrar as possibilidades de capacitação, a capacidade técnica e as possibilidades de flexibilização das estruturas.

Como ponto fraco podemos citar o apego a princípios burocráticos e os processos decisórios burocrático- patrimonialistas, uma vez que renunciar a parte de uma dimensão do controle (mesmo com relação custo x benefício baixa) representa uma perda de poder.

### **8.2.3- Diminuição do Isolamento, Acesso mais Fácil ao Controle e Linguagem mais Acessível**

As questões relacionadas com a simplificação da linguagem de controle estão intimamente correlacionadas com a transparência, o acesso e a possibilidade de controle social, que darão, em última análise, *accountability* ao Sistema.

Como pontos fracos temos as características da burocracia e dos processos patrimonialistas. A burocracia tem uma grande dificuldade em lidar com demandas sociais e os modelos patrimoniais não tem muito interesse em desenvolver mecanismos que promovam a participação e o controle social.

Como pontos fortes temos a sensibilidade às pressões do ambiente externo que estão sendo multiplicadas, a sensibilidade das estruturas do Corpo Dirigente e o desenvolvimento de expressões de cidadania no âmbito da própria organização, amparadas pelas modernas teorias de controle.

### **8.2.4- Desenvolvimento de Mecanismos de Participação e Controle Social**

O desenvolvimento de novos mecanismos de participação tem se constituído como um imperativo para a legitimação das democracias ocidentais, que tem sofrido sérios

questionamentos que vão da legitimidade da sua representatividade à capacidade de resposta às realidades de um mundo informacional.

No que se refere aos pontos fortes e fracos, as observações desenvolvidas no item anterior também são válidas para este item, adicionando-se os problemas relativos aos mecanismos de comunicação identificados no TCU como eminentemente burocráticos.

### **8.2.5- Desenvolvimento de Ações Educativas e Preventivas**

O desenvolvimento de Ações educativas e preventivas demandadas tanto por Administradores quanto pelo Congresso Nacional representam uma alteração no foco do controle e a retomada do papel de melhoria do Sistema de Controle como promotor de melhorias administrativas, o que leva a melhor situação onde se evita o erro e o desperdício antes mesmo de sua realização.

Como pontos fortes para implementação de mudanças temos a profissionalização do Controle e o contato com outras estruturas e técnicas que mantém o Corpo Técnico em contato com o Estado da Arte no Mundo, bem como com a flexibilidade das estruturas organizacionais, percepção da instabilidade crescente no ambiente externo e sensibilidade do Corpo Dirigente para com demandas que não impliquem alteração do *status quo*.

Quanto a pontos fracos vemos a forma de comunicação e traços de administração burocrática que podem levar a um apego a tradições pouco produtivas para o incremento de ações educativas, bem como, a atrasos de implementação em ações preventivas.

### **8.2.6- Foco na Performance e Economicidade**

Mais interessante que a necessidade manifesta de alterar o foco do controle, ou melhor incluir a performance e economicidade no centro do foco de controle, que está amplamente em voga nos últimos quinze anos de literatura técnica, é a demanda apresentada pelos Administradores Públicos pesquisados de serem avaliados por esses quesitos e o interesse do Congresso Nacional em receber informações que contemplem essas dimensões.

Como pontos fortes para atender as demandas solicitadas podemos enumerar a Capacidade Técnica, a percepção das mudanças no meio externo, a flexibilidade de estrutura da Secretaria.

Como pontos dificultadores podemos destacar a sensação de perda de poder das estruturas fortemente hierarquizadas da burocracia e do patrimonialismo que a alteração de foco do controle da legalidade para o controle das dimensões de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade levam.

### **8.2.7- Mudanças no Processo para Minimizar as Influências Políticas**

As alterações que visem minimizar possíveis influências políticas no processo decisório dos Sistemas de Controle certamente passam pela redução da influência da forte tradição patrimonialista existente no Estado Brasileiro.

Como pontos fortes para auxiliar o processo temos a forte pressão social, a profissionalização crescente dos quadros burocráticos e as tendências de inserção de critérios orgânico / gerenciais.

Como pontos fracos temos a influência de larga tradição patrimonial de Administração do Estado e a importância da Estrutura de Controle para a lógica patrimonial, o que nos leva a acreditar que a mudança a ser implementada nesse item só se processará muito lentamente e decorrente de forte pressão do ambiente.

**Tabela 65**

**Quadro Comparativo entre Demandas Sociais, Pontos Fortes, Pontos Fracos e Principais Medidas Atualmente Adotadas**

<b>Principais Demandas apresentadas</b>	<b>PONTOS FORTES PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MUDANÇAS</b>	<b>PONTOS FRACOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MUDANÇAS</b>	<b>SITUAÇÃO ATUAL- SOLUÇÕES QUE ESTÃO SENDO ADOTADAS</b>
<b>Tempestividade nas decisões</b>	Forte profissionalização do Corpo Técnico, a estrutura organizacional flexível e a sensibilidade às demandas externas do Corpo Dirigente.	A estrutura do processo decisório do TCU, como os processos de comunicação e autoridade fortemente burocratizados	Há uma forte tendência a implementar soluções que aumentem a eficiência burocrática e explorar a flexibilidade e alterações das estruturas organizacionais da Secretaria do TCU
<b>Materialidade e relevância nos processos apreciados</b>	Possibilidades de capacitação, a capacidade técnica e as possibilidades de flexibilização das estruturas.	Apego a princípios burocráticos e os processos decisórios burocrático- patrimonialistas	Há tendência de se adotar simplificação de procedimentos processuais, consolidação de prestações de contas
<b>Diminuição do isolamento, acesso mais fácil ao Controle e linguagem mais acessível</b>	sensibilidade às pressões do ambiente externo que estão sendo multiplicadas, a sensibilidade das estruturas do Corpo Dirigente e o desenvolvimento de expressões de cidadania no âmbito da própria organização, amparadas pelas modernas teorias de controle.	características da burocracia e dos processos patrimonialistas. A burocracia tem uma grande dificuldade em lidar com demandas sociais e os modelos patrimoniais não tem muito interesse em desenvolver mecanismos que promovam a participação e o controle social	Houve o aumento de informações divulgadas por meios eletrônicos e utilização de meios oficiais de comunicação. É importante destacar que, ainda não foi desenvolvida metodologia para simplificação da linguagem utilizada
<b>Desenvolvimento de mecanismos de participação e controle social</b>	sensibilidade às pressões do ambiente externo que estão sendo multiplicadas, a sensibilidade das estruturas do Corpo Dirigente e o desenvolvimento de expressões	características da burocracia e dos processos patrimonialistas. A burocracia tem uma grande dificuldade em lidar com demandas sociais e os modelos patrimoniais não tem muito	Adoção dos procedimentos previstos em Lei para participação

	de cidadania no âmbito da própria organização, amparadas pelas modernas teorias de controle.	interesse em desenvolver mecanismos que promovam a participação e o controle social	
<b>Desenvolvimento de Ações Educativas e Preventivas</b>	profissionalização do Controle e o contato com outras estruturas e técnicas que mantém o Corpo Técnico em contato com o Estado da Arte no Mundo, bem como com a flexibilidade das estruturas organizacionais, percepção da instabilidade crescente no ambiente externo e sensibilidade do Corpo Dirigente	a forma de comunicação e traços de administração burocrática que podem levar a um apego a tradições pouco produtivas para o incremento de ações educativas, bem como, a atrasos de implementação em ações preventivas	Elaboração de cartilhas, tele e vídeo conferencias, participação dos administradores em fases preliminares da elaboração dos relatórios de auditorias de desempenho
<b>Foco na Performance econômica</b>	a Capacidade Técnica, a percepção das mudanças no meio externo, a flexibilidade de estrutura da Secretaria.	a sensação de perda de poder das estruturas fortemente hierarquizadas da burocracia e do patrimonialismo	Implementação de projetos de cooperação com o reino Unido e com o Canadá, desenvolvimento das auditorias de desempenho (Operacionais e de Programas). Implementação de novas estruturas organizacionais voltadas para avaliação de programas e auditorias de desempenho
<b>Mudanças no Processo para minimizar influencias políticas</b>	temos a forte pressão social, a profissionalização crescente dos quadros burocráticos e as tendências de inserção de critérios orgânico / gerenciais.	de larga tradição patrimonial de Administração do Estado e a importância da Estrutura de Controle para a lógica patrimonial	Aumento do controle dos mútuo entre Poderes, medidas em sua grande maioria externas

Fonte: Pesquisa de Campo

### 8.3- Análise SWOT

A análise SWOT coteja os pontos fortes e fracos das corporações com as ameaças e oportunidades que estão no ambiente em que vivem as organizações (1) objetivando avaliar as suas melhores possibilidades de crescimento, possibilidades defensivas, debilidades e vulnerabilidades (ver tabela 66).

Uma análise dos capítulos 6 e 7 em conjunto e confronto com o item anterior nos permite identificar os principais pontos fortes e fracos do TCU (conforme enumerado na tabela abaixo), bem como avaliar as demandas apresentadas pelos Agentes Sociais no contexto das tendências, podendo-se encará-las como ameaças e oportunidades.

O objetivo final da análise pretendida é procurar posicionar as demandas do item 6.7 nos quadrantes das capacidades ofensivas, defensivas, debilidades ou vulnerabilidades, permitindo uma análise do atual posicionamento do Tribunal

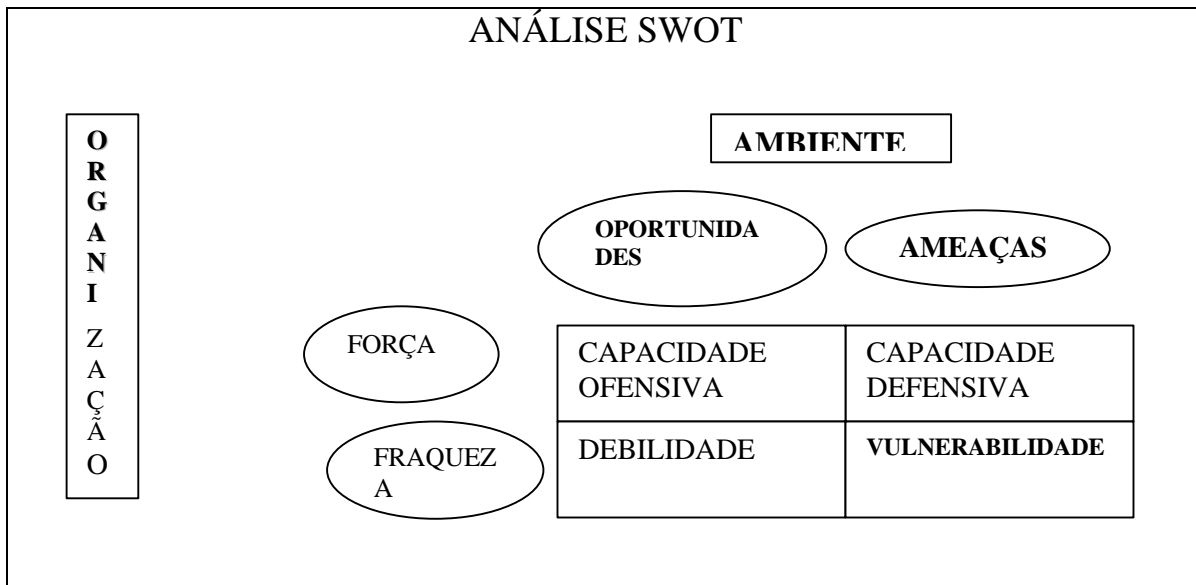
**Tabela 66**

**Quadro Resumo, Enumerando os Principais Pontos Fortes e Pontos Fracos**

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Flexibilidade e capacidade de absorver mudanças estruturais</li><li>• Profissionalização do Corpo Técnico</li><li>• Tendência a Meritocracia</li><li>• Sensibilidade do Corpo Dirigente às Demandas</li><li>• Entendimento de que a sociedade está em mutação</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Processo decisório com fortes características burocráticas e patrimoniais</li><li>• Dificuldades de comunicação</li><li>• Apego excessivo a princípios burocráticos como hierarquia e foco no processo e na eficiência</li><li>• Divisão entre modelos gerando tensão</li></ul>

Fonte: integração dos dados da tabela 65

**Tabela 67**  
**Modelo de Análise SWOT**



As principais oportunidades para o Tribunal parece que residem no atendimento das principais demandas solicitadas pelos agentes sociais, o fluxo razoável de recursos públicos, bom relacionamento com entes sociais e da mídia .

Quanto às ameaças, creio que podem ser correlacionadas tanto com forças internas à Administração Pública, quanto correlacionadas com o ambiente externo. No âmbito da Administração Pública vemos: o choque entre os modelos patrimonial, burocrático e gerencial; a baixa motivação e valorização do servidor; as estruturas patrimoniais que regem os interesses no que se refere aos resultados da Administração Pública, e as diferenças de tempo Político, Administrativo e Jurídico. No ambiente externo à Administração Pública temos fortes cobranças de resultados e o nascimento de modelos concorrentes.

Quanto a possibilidade de desenvolver ações que possam ter um rápido impacto e possuem poucas resistências a sua implementação vemos o desenvolvimento da dimensão educativa e preventiva que possui apoio de grande parte do Corpo Dirigente (2), o Corpo Técnico está em processo adiantado de capacitação e há recursos disponíveis para desenvolver sistemas de informação que dêem suporte às ações .



As medidas relativas ao aumento de foco na performance e economicidade, os convênios firmados e o estágio de compreensão do Corpo Dirigente e as tentativas de dominar o Estado da Arte no assunto parecem que dão uma razoável capacidade defensiva ao TCU no que se refere a esse assunto, faltando, talvez uma melhor divulgação dos resultados dos trabalhos por entre os administradores públicos.

As principais debilidades encontradas se referem ao incentivo à participação e à *accountability* do próprio Sistema, onde haveria fortes possibilidades de aperfeiçoamento para toda a estrutura e aumento de eficácia global pela criação de mecanismos sociais de controle e aumento da participação do controle social, porém a forte tradição burocrática de interpretações restritivas da legalidade (3) e a lógica patrimonial praticamente neutralizam essa oportunidade. É importante ressaltar que essa posição pode degradar para vulnerabilidade caso o movimento de organização da Sociedade Civil se fortaleça e com o aprofundamento dos conceitos de cidadania.

No quadrante das vulnerabilidades vemos as questões relativas à tempestividade das decisões, materialidade dos processos e redução da influencia política nos resultados de processos. As questões relativas à materialidade e celeridade estão no foco das demandas da sociedade e tem esbarrado, por um lado, na arraigada tradição burocrática típica de tribunais e, por outro lado, nas necessidades da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal que devem ser cumpridos em ritos processuais intrinsecamente atrelados à estrutura de Tribunal. As questões relativas à influencias políticas só poderão ser solucionadas com a alteração ou expressiva redução do patrimonialismo no Estado

É pertinente que se destaque a importância de priorizar a solução para as questões relativas às vulnerabilidades, uma vez que essas põem em cheque a Organização frente a demandas instaladas e fortes do ambiente, podendo, inclusive, comprometer a sua existência. As ações ofensivas representam as melhores possibilidades de rapidamente se ganhar espaços importantes, e nesse sentido devem ser implementadas com rapidez e competência. As situações onde estamos posicionados com boa capacidade defensiva não devem ser descuidadas para que não se tornem vulnerabilidades, e, também, representam uma boa maneira de demonstrar competência e capacidade de resposta. As debilidades indicam oportunidades não aproveitadas.

**Tabela 68**  
**Análise SWOT das Demandas**

<b>CAPACIDADE OFENSIVA</b>	<b>CAPACIDADE DEFENSIVA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desenvolvimento de Ações Educativas e Preventivas</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Foco na Performance e economicidade</b></li> </ul>
<b>DEBILIDADES</b>	<b>VULNERABILIDADES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>*<b>Desenvolvimento de mecanismos de participação e controle social</b></li> <li>*<b>Diminuição do isolamento, acesso mais fácil ao Controle e linguagem mais acessível</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mudanças no Processo para minimizar as influencias políticas</b></li> <li>• <b>Tempestividade nas decisões</b></li> <li>• <b>Materialidade e relevância nos processos apreciados</b></li> </ul>

#### **8.4- Análise das Alternativas de Posicionamento Adotadas**

É interessante avaliar o porquê certas medidas levam ao posicionamento favorável ou ao posicionamento desfavorável com relação às demandas sociais.

O que parece estar acontecendo é que as medidas que estão sendo implantadas não representam um rompimento com a tradição burocrático-patrimonialista, muito pelo contrário, representa uma afirmação desse paradigma.

Nessa afirmação de paradigma, fica claro o seu alcance e suas limitações, nas dimensões relativas a um posicionamento voltado para a eficiência e para atividades estratégicas lentas e longo prazo, o modelo burocrático demonstra uma boa capacidade de atuação.

Nas ações onde é necessário uma maior aproximação com a população, estabelecer parcerias, flexibilidade de normas e rapidez no processo decisório, o modelo burocrático – patrimonialista apresenta suas limitações.

Essa, talvez, seja a grande questão, como enfrentar questões que hoje estão se apresentando como vulnerabilidade sem realizar uma mudança no Modelo Gerencial ou no próprio Modelo de Controle ?

No meu entendimento, se demonstra a necessidade de implementar grandes modernizações, pelo menos, no primeiro Modelo para enfrentar as demandas que estão sendo apresentadas pela Sociedade, com fim de trabalhar questões fundamentais como comunicação, processo decisório, poder, etc.

## 9.0- CONCLUSÕES

Para guardar coerência com a própria estrutura do trabalho, procurarei dividir as conclusões em três grandes grupos, o primeiro referente à primeira parte do trabalho (capítulos 2 a 5): em que foi feita uma revisão e análise dos modelos de controle, da evolução da Sociedade Brasileira, da formação do Sistema de Controle Brasileiro e da descrição do Modelo de Controle Externo Brasileiro; o segundo grupo trata das conclusões referentes ao trabalho de campo realizado e suas análises (capítulos 6 a 8): onde foi avaliada as demandas dos agentes do ambiente, a imagem dos servidores sobre o modelo e avaliado o posicionamento das características identificadas frente as demandas da sociedade; no terceiro grupo pretendemos desenvolver respostas para as perguntas enunciadas no Projeto de Pesquisa.

### 9.4- CONCLUSÕES DA PRIMEIRA PARTE

A primeira parte deste trabalho deveria ter uma função inicial de contextualização da segunda parte, mas no seu desenvolvimento o encaminhamento da própria pesquisa nos levam a ter condições de desenvolver conclusões próprias e específicas dos dados/ fatos levantados.

Inicialmente podemos destacar que não foi encontrada nenhuma evidencia forte de que exista um modelo superior a outro. Muito pelo contrário, as Tabelas 2 e 3 nos mostram que encontramos entre os países mais e menos transparentes, estruturas de Controle organizadas sob as formas de Controladorias ou Tribunais de Contas, em proporções semelhantes ao que elas são distribuídas no Mundo. Destacamos que entre os países mais transparentes está a Finlândia, que possui uma forma de estrutura de controle que contraria os “manuais”, uma Controladoria ligada ao Executivo.

Ao olharmos, de maneira mais atenta, a tabela 3 vemos que todos os 10 países menos transparentes são regimes que estão ou que passaram por longos períodos no passado recente por regimes ditatoriais, por outro lado, vemos que nos quinze países que são considerados mais transparentes vemos democracias históricas e, na sua esmagadora maioria países que tiveram um sólido Estado de Bem Estar Social. Nesse contexto, parece

que democracia, participação popular e baixa desigualdade social são excelentes remédios no combate à corrupção e a favor dos Sistemas de Controle.

A forma de como se estruturou a Sociedade Brasileira, com base em relações econômicas mercantis e escravocratas e relações sociopolíticas patrimonialistas, leva a dificuldades para a construção e o exercício do Controle Democrático. Porém, o primeiro grande passo para avançar nesse sentido é encarar a realidade e procurar desenvolver estratégias para modifica-la.

Há novos mecanismos que estão em formação na Sociedade Brasileira, de uma maneira geral, eles negam as relações clientelistas e patrimonialistas tradicionais, porém, por vezes não fica claro o seu comprometimento com a cidadania. O melhor posicionamento para o desenvolvimento das estruturas de controle é inserir a questão cidadania no debate dessas tendências.

As Organizações Públicas, em geral, e os Sistemas de Controle, em específico, são produtos de estruturas sociais em evolução e processos históricos de formação dessas Sociedades. Ao confrontarmos o processo de formação brasileiro é natural que encontremos reproduzidas as dicotomias existentes na Sociedade Brasileira.

O modelo de Controle Externo estruturado na Esfera Federal não pode ser mais considerado um Modelo de Tribunal de Contas puro, ele já adota uma série de funções híbridas, tem atribuições típicas de Controladoria (realiza auditoria por iniciativa própria, produz avaliações operacionais e de programas públicos, etc), de Ouvidorias (acolhe e apura denúncias) e de Consultorias (acata consultas). Porém, mantêm uma forte tradição processualista na condução das suas decisões (típicas de tribunais) .

Organizacionalmente o TCU está dividido em duas grandes estruturas: o Tribunal *stricto sensu* (composto por Ministros e Ministros-Substitutos) e a Secretaria do Tribunal (composta por funcionários- Analistas de Finanças e Controle e quadros de apoio), a segunda estrutura é organizada para prestar apoio técnico à primeira que tem o poder decisório. A assimetria de poder, a organização sob lógicas diferentes (a primeira regida pela ótica do Agente Político, a segunda sob a ótica burocrático-administrativa) e a organização das estruturas de conhecimento, podem levar à situação clássica de conflito entre o Poder Político e o poder Burocrático

## 9.5- CONCLUSÕES DA SEGUNDA PARTE

A segunda parte do trabalho faz a descrição das duas partes da Pesquisa que foi realizada, uma com diversos atores sociais que interagem com o TCU, pesquisando a opinião sobre os serviços e o relacionamento com a Organização, e outra com os servidores, procurando identificar as principais características dos modelos de gestão adotados no TCU. Fazendo o fechamento dessa segunda parte procuramos fazer uma análise das características descritas frente as demandas encontradas.

Dentre os diversos agentes sociais consultados (a Sociedade Civil, a Mídia, o Congresso Nacional, a Administração Pública e o Controle Interno) encontramos uma imagem, de uma maneira geral, predominantemente positiva. Porém, com uma série de críticas e questionamentos próprios de cada segmento, o que possibilitou que conseguíssemos identificar o consenso em sete pontos principais de demandas de mudança. É interessante destacar o pouco conhecimento que a população, em geral, tem sobre as atividades do TCU.

As principais demandas identificadas foram: melhorar quesitos relativos a tempestividade das decisões; inserir e potencializar questões como materialidade e relevância do que é fiscalizado; diminuir o isolamento do TCU em relação aos outros atores da Sociedade; favorecer o desenvolvimento de mecanismos de participação e controle social ; promover ações educativas e preventivas; centrar o foco das ações na performance e economicidade; e minimizar no processo decisório influências políticas menores.

No que se refere à pesquisa feita para avaliar quais seriam as características do sistema de gestão implementado no TCU, foi utilizado como marco teórico os modelos patrimonialista, burocrático e orgânico/gerencial (adotados como “padrão” pelo pessoal do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado) na elaboração das questões feitas aos servidores.

Não foi encontrado um modelo único, foi identificado uma predominância do modelo burocrático (principalmente em quesitos como autoridade, comunicação, confiabilidade e princípios predominantes), foram encontradas influências patrimonialistas (principalmente em quesitos relacionadas aos limites do público e privado e

profissionalização do segmento dirigente), e traços de “gerencialismo” (principalmente na arquitetura e administração de estruturas organizacionais).

Nessa fase da pesquisa apareceu a clara distinção entre respostas de alguns quesitos quando relacionadas com a Secretaria do Tribunal ou com o Tribunal *stricto sensu*; no que se refere a profissionalização e diferenciação clara entre o público e o privado (Tabela 64) foram identificados como pontos de diferença entre as duas estruturas, sendo indicado que a Secretaria teria características burocráticas, enquanto o Corpo Dirigente teria uma forte influência patrimonial.

É relevante destacar que foi identificado a preocupação e o sentimento de que existe um ambiente externo cada vez mais instável e exigente para com o Controle, isso pode ser um motor interessante para as mudanças necessárias.

Ao se proceder a análise SWOT da situação encontrada, identificou-se como pontos fortes: flexibilidade e capacidade de absorver mudanças estruturais, profissionalização do Corpo Técnico, tendência a Meritocracia, sensibilidade do Corpo Dirigente às demandas, entendimento de que a sociedade está em mutação; por sua vez foram identificados como pontos fracos: processo decisório com fortes características burocráticas e patrimoniais, dificuldades de comunicação internas e externas, apego excessivo a princípios burocráticos como hierarquia e foco no processo e na eficiência, divisão entre modelos gerando tensão interna.

Os quadrantes da análise SWOT indicam as possibilidades ofensivas, possibilidades defensivas, debilidades e vulnerabilidades (Tabelas 67 e 68).

Foi identificado como item possível de desenvolvimento de ações ofensivas: desenvolvimento de ações educativas e preventivas; como item com boa capacidade defensiva: foco na performance e economicidade; como item indicativo de debilidades: desenvolvimento de mecanismos de participação e controle social, diminuição do isolamento, acesso mais fácil ao Controle e linguagem mais acessível; como vulnerabilidades imediatas do sistema: mudanças no processo para minimizar as influências políticas, tempestividade nas decisões e materialidade e relevância nos processos apreciados.

## **9.6- RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DO PROJETO DE PESQUISA**

### **9.3.1- QUAL É O PAPEL DO TCU, SEGUNDO SUA CLIENTELA, CONTRAPONDO-SE COM O PARADIGMA LEGAL ?**

O Capítulo 6 trata fundamentalmente da opinião levantada junto aos principais “clientes” do TCU. O que parece mais relevante destacar é que não há, propriamente dito, um choque entre o paradigma legal e o que está sendo demandado pela Sociedade. O que há é uma forte demanda que se explore e aprofunde a dimensão do desempenho e performance (conforme está previsto no art. 70 da Constituição Federal quando se prevê a realização de avaliações operacionais), bem como se dê um valor maior a questões relacionadas com a economicidade.

Existem demandas específicas dos Atores: o Congresso Nacional deseja que o TCU o assessor mais proximamente; os Gestores declaram um maior interesse na produção de dados gerenciais; a Sociedade Civil mostra uma maior necessidade de accountability do Setor Público e do Próprio Sistema de Controle; e o Controle Interno fala na necessidade de desenvolver uma situação de melhor relação de custo benefício entre as atividades de controle. Todas essas demandas específicas tem o mais profundo amparo legal, o que parece fundamental é que representam todas, em última análise, a necessidade de maior aproximação e integração do Sistema de Controle com os diversos Atores Sociais.

### **9.3.2- QUAL É A IMAGEM QUE O TCU PASSA PARA OS SEUS CLIENTES ?**

A imagem declarada não é ruim, por vezes muito boa, porém é frágil pelo pouco conhecimento que a Sociedade demonstra sobre o trabalho do TCU.

É interessante destacar o posicionamento pouco favorável de alguns formadores de opinião no âmbito da Sociedade Civil, onde não se conseguiu um consenso sobre qual seria o melhor modelo para o Controle no Brasil.



### 9.3.3- QUAL MODELO DE GESTÃO PREDOMINANTE NA CULTURA DO TCU ?

Como já vimos (capítulo 7 e item 9.2), não há modelo único, como predominante podemos citar o burocrático, existindo influências importantes do patrimonial e traços do orgânico/”gerencial”.

Essa composição explica, em boa medida, as demandas apresentadas pelos diversos grupos sociais e a dificuldade existente em se lidar com elas. Tanto os modelos burocráticos quanto os patrimoniais tem grande dificuldade em lidar e produzir cidadania e accountability.

### 9.3.4- QUAL É A INFLUÊNCIA DA FORMAÇÃO SOCIAL NO MODELO DE CONTROLE E NAS CARACTERÍSTICAS DA ADMINISTRAÇÃO DO CONTROLE ?

Esse assunto foi tratado nos Capítulo 3 e 4, e parece bastante claro na formação não só do Sistema de Controle, mas na formação e operacionalização de todo o Estado Brasileiro, criado de cima para baixo e com uma tradição secular de formação patrimonial, levou a implementação de estruturas com trações e compromissos patrimoniais.

O que é importante destacar é que há movimentos de alteração nesse quadro social que começam a negar as formas de Poder patrimonial tradicional, o que à necessidade de construção de novas relações de Poder e Controle.

## **9.7- EM QUE MEDIDA O ATUAL MODELO ATENDE AS DEMANDAS DA SOCIEDADE ?**

Inicialmente, dizer que qualquer sistema que dure por mais de cem anos em uma Sociedade em formação como a Brasileira, e demonstre padrões de confiabilidade superiores à média das demais instituições públicas, tem de possuir características de adaptação e evolução louváveis e, de uma maneira geral, deve ser considerada bem sucedida.

Porém, há indicativos de demandas que não estão sendo atendidas e, salvo melhor juízo, as estruturas, ao menos momentaneamente, não estão organizadas para atender essas demandas. Nesse momento há a necessidade de que os mecanismos de transformação e homeostase da Organização funcione, produzindo mudanças no Modelo de Gestão, sob pena de, caso não implementada essas transformações, forcem uma mudança de Modelo de Controle em um horizonte de médio a longo prazos.

O que essa pesquisa demonstrou é que a situação atual não é crítica, mas é necessário que se implemente mudanças importantes na forma de gerenciar e organizar questões da Gerência do Controle.

## NOTAS

### NOTAS DO CAPÍTULO 2

- (1) A Cibernética foi abordada na Administração com a perspectiva de estudar a informação e o controle (administrativo) e integrar “as áreas brancas da ciência”
- (2) Como conceitos básicos, adotamos:
  - a) Economicidade: minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem o comprometimento dos padrões de qualidade;
  - b) Eficiência: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo;
  - c) Eficácia: grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados;
  - d) Efetividade: relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados);
- (3) Segundo a Teoria Sistêmica, as organizações tenderiam a se organizar segundo as respostas que elas recebessem do ambiente.
- (4) Além dos conceitos definidos no item 2, entendemos por:
  - b) Legalidade: aderência à norma estabelecida, em relação aos atos dos agentes da administração;
  - c) Legitimidade: capacidade do agente de, motivado pelo interesse público, atingir os objetivos da gestão.
- (5) Ver item 2.2.4
- (6) John Jay, Madison e Hamilton ao procurarem definir um melhor sistema de governo para um País de grandes dimensões como os EUA, lançaram as bases do sistema Federalista, por meio de 75 artigos publicados na imprensa americana em 1787/1788 e depois condensada na obra “Os Artigos Federalistas” (*Federalists Papers*)
- (7) Lei n. 1.079/1950 e alterações posteriores.

- (8) Montesquieu, no “*Espírito das Leis*”(“*L’Esprit des loirs*”) trabalha a natureza e divisão dos Poderes)
- (9) A palavra *Accountability* , que ainda não encontra sinônimo na língua portuguesa (talvez por falta de costume), pode ser traduzida como transparência na gestão pública ou capacidade de prestar contas, tem lentamente entrado nas práticas políticas do Brasil. O conceito de *Accountability* supera o conceito tradicional da publicidade do ato, uma vez que abrange a motivação e a construção da agenda governamental
- (10) Vide Federalistas e Montesquieu
- (11) Tal subordinação é amplamente questionável, pois subordina o Controle Interno a um Ministro que estaria sendo controlado, e pode vir a subordinar as atividades de um Ministro a outro. O que seria recomendável é que o controle interno ficasse diretamente subordinado à Presidência da República, ou no máximo, na Casa Civil.

### NOTAS DO CAPÍTULO 3

- (1) Ver Casa Grande e Senzala, 1999, pp 160-161, 120
- (2) Ver Casa Grande e Senzala, Cap I
- (3) Ver Sobrados e Mocambos, Cap I e II
- (4) Novo Mundo nos Trópicos pp-179-180, 1969
- (5) Ver Sobrados e Mocambos, cap II
- (6) Ver Sobrados e Mocambos, cap V
- (7) Ver WEBER, Max. Economia e Sociedade, Cap VII
- (8) Ver. Os Donos do Poder, 1984, p. 65
- (9) DA MATTA, Roberto. Carnavais, Malandros e Heróis- para uma sociologia do dilema brasileiro
- (10) A dicotomia de espaços casa x rua já tinha sido trabalhada por Freyre em Sobrados e Mocambos e a plasticidade é tema de Sérgio Buarque de Holanda e de Gilberto Freyre
- (11) Ver A Casa e a Rua, p 167 a 169
- (12) Ver O Povo Brasileiro pp 248-249
- (13) Coordenador do Curso de pós-graduação de História da UFRJ, Jornal do Brasil, 6 de maio de 2001.

- (14) Ver Sociedade, Estado e Partidos Políticos na Atualidade Brasileira (1992), cap IV.
- (15) A Nação Mercantilista (2000) e Mauá (1996)
- (16) A trilogia do descobrimento: A Viagem do Descobrimento; Náufragos, Traficantes e Degredados e Capitães do Brasil
- (17) Ver Sociedade, Estado e Partidos Políticos na Atualidade Brasileira (1992) pp. 215
- (18) Ex-reitor da UnB e ex-governador do DF, ver
- (19) Professor titular do Departamento de Sociologia da UnB, ver “A Modernização Seletiva”.Brasília, Ed. UnB.2000.
- (20) ver reportagem publicada no jornal “O Globo” de 10.01.2000
- (21) Ver CHAUI, Marilena Brasil- Mito Fundador e Sociedade Autoritária, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000, p 89-91
- (22) A sociedade brasileira produziu o terceiro pior índice Guine do Mundo ( que mede desigualdades) em 1997, só superado pela África do Sul e Bangladesh. Outra situação interessante é a dos EUA que na última década passou de 0,38 para 0,43, pirando substancialmente a distribuição de renda, mesmo com o crescimento acelerado da última década.

#### NOTAS DO CAPÍTULO 4

- (1) Essa medida só se tornou efetiva com a Constituição de 1934, representando letra morta por longos 23 (vinte e três) anos.
- (2) Decreto n. 2.891/1914
- (3) Pontes de Miranda atribui grave vício de constitucionalidade nessa competência, por carecer de previsão na Carta Magna.
- (4) O instituto da prescrição foi anteriormente e posteriormente utilizado: decretos n. 392, 2.409, de 1896, n. 13.247/1918, n. 13.868/1919, a Lei n.537/1937, Decreto-Lei n. 426/1938. A farta utilização desse instrumento só contribuiu para o descrédito do controle como função do Estado e do Tribunal como Instituição.

- (5) O Ministro Francisco Thompson foi posto em disponibilidade durante o Estado Novo, sendo aposentado em 1950.
- (6) Essa medida, em princípio, é um grande avanço, uma vez que parece um absurdo o fiscalizado indicar quem será o seu fiscal. Porém, a indicação sempre majoritária dilui a eficácia dessa proposta, uma vez que, historicamente houve pouca alternatividade no poder no País nos últimos cinquenta anos.
- (7) Imposição inicialmente feita na aprovação do projeto de pesquisa limitava a mudança do marco legal e constitucional
- (8) Rui Barbosa, em artigo publicado no Jornal A Imprensa, edição de 10 de dezembro de 1900, critica o texto constitucional, no que se refere ao termo “instituição”, já que tinha sido procedida pelo Decreto n. 966-<sup>a</sup>

#### NOTAS DO CAPÍTULO 5

- (1) Ver constituição Federal art. 73 e 37
- (2) Hoje a Constituição Federal faz exigências de notório saber jurídico, contábil, financeiro ou de administração pública (inciso III do § 1º do art 73 da CF), há mais de 90 anos que não se nomeia Ministro do TCU com, pelo menos, nível superior.
- (3) Os quocientes mínimos e máximos de representação na Câmara dos Deputados, promovem uma distorção na representatividade e favorecem aos grupos tradicionais de poder e a construção de “currais eleitorais”
- (4) O Regimento Interno do TCU permite um procedimento de julgamento simplificado para processos onde haja coincidência de pareceres e que direcionem a apreciação para a regularidade ou regularidade com ressalva das contas:  
*“Art. 79. O Relator submeterá às Câmaras, mediante Relação, os processos em que estiver de acordo com os pareceres do Titular da Unidade Técnica e do Representante do Ministério Público, desde que ambos se tenham pronunciado pela regularidade das contas, pela regularidade com ressalva, pela legalidade da admissão de pessoal ou pela legalidade da concessão de aposentadoria, reforma ou pensão.”*

## NOTAS DO CAPÍTULO 7

- (1) Ver WEBER, Max “*Economia y Sociedad*”. México: Ed. Fondo de Cultura Econômica, 1996, capítulo 7.
- (2) Ver MERTON, Robert K. “Estrutura Burocrática e Personalidade”, p.54-58
- (1) Ver PEREIRA, Luis Carlos Bresser. “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”, Brasília: ENAP. 1996.
- (2) As atribuições dos Ministros são definidas pela Constituição Federal, Pela Lei Orgânica e, subsidiariamente, pelo Código da Magistratura.
- (3) O Tribunal de Contas da União, para o texto Constitucional (art. 72 e 73) é composto por seus Ministros e Ministros-Substitutos (Auditores)

## NOTAS DO CAPÍTULO 8

- (1) Ver THOMPSON, Arthur. Planejamento Estratégico. São Paulo: Pioneira, 2000.
- (2) Várias Manifestações podem ser elencadas principalmente dos Ministros Marcus Vilaça, Carlos Átila (aposentado), Iram Saraiva e Adilson Motta
- (3) a interpretação burocrática da legalidade, por vezes, contempla o ordenamento legal como fim em si mesmo, não como fenômeno social ou consequência de uma forma de organização política

## **BIBLIOGRAFIA**

- ALÉM, Ana Cláudia e Outros, Finanças Públicas, Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999.
- ALERCIAN, Serge. Guia de Gerenciamento no Setor Público. Brasília: ENAP. 2001.
- ANSOFF, H. Igor. Do planejamento Estratégico à Gestão Estratégica. São Paulo: Atlas.1990.
- ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Introdução à Auditoria Operacional. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- ARAÚJO, Marcus Valério de. O Tribunal de Contas da União e a República. Brasília: TCU- Prêmio Serzedello Corrêa, 1990.
- ARAÚJO, Ricardo de Mello. Visões para o Cenário de Treinamento. Brasília: ISC/TCU, 1998.
- BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. TCU- Presença Nacional: TCU-Prêmio Serzedello Corrêa, 1999.
- BAUMAN, Zygmunt Zygmunt. O Mal-Estar da Pós-Modernidade, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- BIGNOTTO, Newton. Pensar a República . Belo Horizonte: Ed. UFMG. 2000
- BHEN, Roberth D. O Novo Paradigma da Gestão Pública e a Busca da Accountability Democrática. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública. Revista do Serviço Público, ano 49, número 4, out-dez/1998
- BRANCO, Elvia Lordello Castello. A Importância do Tribunal de Contas da União no Combate à Corrupção. Rio de Janeiro: FGV. Revista da Administração Pública n. 77, pp 112-120.
- BRASIL. Rui Barbosa e o Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1949.
- BRASIL. Senado Federal. Regimento das Assembléias Constituintes do Brasil. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1989.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Ministros do Tribunal de Contas da União: dados biográficos 1893-1990. 4a Edição, Brasília: TCU, 1990.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. O Controle das Finanças Públicas. Brasília: TCU, 1969.
- BRASIL. Lei n 8.443-92. Brasília: TCU, 2000.



- BRASIL. Constituição Federal. Brasília: TCU, 2000
- BRASIL. Regimento Interno do TCU. Brasília: TCU, 2000
- BRASIL. Manual de Normas do TCU. Brasília: TCU, 2000
- BRASIL. Senado Federal. Regimento das Assembleias Constituintes do Brasil. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1989.
- BUENO, Eduardo. Capitães do Brasil, Rio de Janeiro: Objetiva, 1999.
- CALDEIRA, Jorge. A Nação Mercantilista, São Paulo: Ed. 34, 1999.
- CAMPOS. Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzí-la para o português? Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: vol. 24, n. 2, p. 30-50, fev/abr 1990.
- CAMPOS, Vicente Falconi. TQC: Controle da Qualidade Total (no Estilo Japônes). Belo Horizonte, Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG, 1992.
- CARNOY, Martin. Estado e Teoria Política. São Paulo: Papirus, 1994.
- CARONE, Edgard. A República Velha, 2ª Edição, São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1974
- CHAUI, Marilena Brasil- Mito Fundador e Sociedade Autoritária, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000
- CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à Teoria Geral da Administração. São Paulo, Makron Books, 1993.
- \_\_\_\_\_. Administração: Teoria, Processo e Prática. São Paulo, Makron Books, 1994.
- \_\_\_\_\_. Os Novos Paradigmas da Administração. São Paulo, Atlas, 1997.
- CITADINI, Antonio Roque. O Controle Externo da Administração Pública. São Paulo: Max Limonad, 1995.
- CORTES, Soraya M. Vargas. Técnicas de coleta e análise de dados. In: Pesquisa Social Empírica: Métodos e Técnicas, Cadernos de Sociologia/ Programa de Pós-Graduação em Sociologia, v. 9, PPGS/UFRGS, Porto Alegre, 1998.
- CRETELLA JR, José. Direito Constitucional e Administrativo Comparado. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

DA MATTA, Roberto. Carnavais Malandros e Heróis, 7<sup>a</sup> Edição, Rio de Janeiro: Ed. Raio, 1999.

\_\_\_\_\_. O que Faz o Brasil Brasil ?, 9a Edição, Rio de Janeiro : Ed Raio, 1998.

FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder, vol 1 e 2, Rio de Janeiro: Globo, 1998.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editores, 1997.

FREYRE, Gilberto. Casa Grande e Senzala, 39<sup>a</sup> Edição, Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1999

\_\_\_\_\_. Sobrados e Mocambos, 28 Edição, Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1999

GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. São Paulo: Atlas, 1987.

\_\_\_\_\_. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. São Paulo: Atlas, 1998.

HARVEY, David. Condição Pós- Moderna. São Paulo: Loyola, 1992

JAGUARIBE, Hélio. Sociedade, Estado e Partidos na Atualidade Brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

\_\_\_\_\_, Hélio. A Prestação de Contas, o Sistema de Controle e o Limite da Transparência do Estado. Rio de Janeiro: L&D, 1994.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo Enxada e Voto, 3a Edição. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997.

MADISON, James e Outros. Os Artigos Federalistas. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997.

MAQUAVEL, Nicolau. A Arte da Guerra. Brasília: UnB, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 18a Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MIRANDA. Francisco Cavalcanti Pontes de. Comentários a Constituição de 1946- Volume II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1949.

MINTZBERG, Henry. Managing Government Governing Management . Harvard Business Review. De maio-junho/1996.

\_\_\_\_\_. Safári de Estratégia. Porto Alegre:Bookman, 2000.

MOOD, Alexander M. e GRAYBILL, Franklin A. Introduccion a la Teoria de la Estadística. Madrid, Mc Graw-Hill, 1976

- MOTTA, Fernando C. Prestes. *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.
- MOTTA, Paulo Roberto. *A Ciência e a Arte de Ser Dirigente*. Rio de Janeiro: Record, 1992.
- NJAIM, Humberto. *Regimento das Assembléias Constituintes do Brasil*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1989
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. *Planejamento estratégico*. São Paulo: Atlas, 1997.
- OLIVEIRA, Jurandir Coelho de Souza. *O Tribunal de Contas como Tribunal de Justiça*. Rio de Janeiro: DASP, 1958.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica dos Mecanismos de Controle*, Cadernos MARE da Reforma do Estado, n. 1, Brasília, 1997.
- PEREIRA, Luis Carlos Bresser. “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”, Brasília: ENAP. 1996
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio e Outros. *Contabilidade Pública*, 4a Edição. São Paulo: Atlas, 1996.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Discricionaridade no Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Atlas, 1995.
- PINHEIRO, Ewald Sizenando. *Ação, Poder e Processo Orçamentário no Brasil*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública. *Revista do Serviço Público* n.120, jan-abr 1996.
- PINHEIRO, Vinicuis Carvalho. *Inflação, Poder e Processo Orçamentário no Brasil*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública. *Revista do Serviço Público* n.120, jan-abr 1996.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*, 3a Edição. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- PORTER, Michael E. . *Estrat[egia Competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1986.
- PRIGOGINE, Ilya. *Cartas para Futuras Gerações*. Rio de Janeiro: Ed. Folha de São Paulo, 2000.
- RANDALL, Roberth. *Curso Pratico de estratégia*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- REZENDE, Antonio Muniz de . *Concepção Fenomenológica da Educação* . São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1990.

- RIBEIRO, Darcy. O Povo Brasileiro: A Formação e o Sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- RIBEIRO, Francisco Carlos. A Estrutura e Funcionamento das Entidades de Fiscalização Superiores. Brasília: TCU. Revista do TCU n. 80 pp 10-23.
- ROSENN, Keih S.. Corrupção e Reforma Política no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- RUA, Maria das Graças. O Estudo da Política- Tópicos Seleccionados. Brasília: Ed. Paralelo 15, 1998
- SKIDMOR, Thomas. Brasil: de Castelo a Tancredo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- SMITH, Mark Easterby. Pesquisa Gerencial em Administração . São Paulo: Pioneira, 1998.
- SOUZA, Jessé. A Modernização Seletiva. Brasília: Ed UnB, 2000.
- SILVA, Arthur Adolfo Cotias. O Tribunal de Contas da União na História do Brasil. Brasília: TCU-Prêmio Serzedello Corrêa, 1999.
- SIQUEIRA, Bernardo Rocha. O Tribunal de Contas de Ontem e de Hoje. Brasília: TCU-Prêmio Serzedello Corrêa, 1999.
- SILVA, Flávio Lúcio Rodrigues. Análise do Modelo Brasileiro de Prestação de Contas como Instrumento de Controle Governamental. Orientador: Gilberto Tristão. Brasília: UNB, 1999. 56 p. Dissertação. (Mestrado em Administração).
- SPECK, Bruno Wilhelm, Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União, São Paulo: Konrard Adenauer, 2000
- SPIEGEL, Murray R. Estatística. São Paulo: MAKRON, 1994.
- TACHIZAWA, Takeshy e SCAICO, Osvaldo. Organização Flexível: Qualidade na Gestão por Processos. São Paulo, Atlas, 1997.
- THOMPSON, Arthur. Planejamento Estratégico. São Paulo: Pioneira, 2000
- TZU, Sun. A Arte da Guerra. São Paulo: Makron Books, 1998.
- UGER, Mangabeira. A Segunda Via: Presente e Futuro do Brasil. São Paulo: Carta Editora, 1999.
- VIANA, Oliveira. Populações Meridionais do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. São Paulo : Atlas, 1998.

WEBER, Max “Economia e Sociedade”, 5a Edição . México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996.

WEFFORT, Francisco C. . Os Clássicos da Política vol. 1 e 2, 8a Edição. São Paulo: Ática, 1997.

\_\_\_\_\_. O Populismo na Política Brasileira, 4a Edição, Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1997.

WRIGHT, Peter. Administração Estratégica. São Paulo: Atlas, 2000.

ZANCANARO, Antonio Frederico “A Corrupção Político-Administrativa no Brasil”. São Paulo: Ed. Acadêmica , 1994.

## ANEXOS

### ANEXO A – QUESTIONÁRIO APLICADO A PARLAMENTARES

Excelentíssimo Senhor Parlamentar,

O Tribunal de Contas da União está promovendo uma pesquisa para analisar as tendências do controle da gestão pública com o objetivo de modernizar seus procedimentos e atuar de forma proativa. Entre os temas que estão sendo estudados está o ambiente no qual o Tribunal encontra-se inserido. Nesse aspecto, o Congresso Nacional representa um importante segmento, porquanto é, constitucionalmente, o titular do controle externo.

A investigação desse tema busca conhecer elementos que, dentro da legislação vigente, possam direcionar ações que atendam a qualidade e a efetividade esperadas pelos usuários de informações e serviços prestados pelo Tribunal, em especial os membros dessa Casa Legislativa. Por essa razão e, indiscutivelmente, para que a pesquisa se concretize com o êxito esperado o TCU conta com a valiosa colaboração de Vossa Excelência.

Este instrumento visa a levantar dados sobre a percepção e avaliação de parlamentares quanto aos resultados da atuação do Tribunal; às características do relacionamento do TCU com os principais atores do ambiente e às expectativas acerca dos serviços prestados.

Solicita-se, nesta oportunidade, que Vossa Excelência preencha o questionário anexo, de acordo com o seu entendimento e avaliação pessoal. No dia 26/08/99 servidores do Tribunal irão ao seu Gabinete para recolhê-lo.

**AO PREENCHER, SOLICITA-SE A GENTILEZA DE OBSERVAR QUE:**

- **TODOS OS ITENS DEVEM SER RESPONDIDOS;**
- **A IDENTIFICAÇÃO NÃO É NECESSÁRIA, BASTA PREENCHER OS DADOS SOLICITADOS NO QUADRO ABAIXO.**

A equipe de pesquisadores agradece a colaboração de Vossa Excelência e disponibiliza os seguintes contatos para o caso de algum esclarecimento:

Telefone da equipe – (061) 340.3252

Partido:  _____	Região que representa: <input type="checkbox"/> SUL <input type="checkbox"/> SUDESTE <input type="checkbox"/> CENTRO-OESTE <input type="checkbox"/> NORTE <input type="checkbox"/> NORDESTE	Tempo total de exercício de mandato político na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal:  <input type="checkbox"/> até 4 anos <input type="checkbox"/> de 4 a 8 anos <input type="checkbox"/> acima de 8 anos
-----------------------	--	---

**1 - Abaixo encontram-se descritos os principais tipos de informações produzidas regularmente pelo TCU. Para cada um destes tipos, indique:**

- **frequência com que tem utilizado;**
- **avaliação quanto à qualidade das informações (clareza, concisão, objetividade);**
- **avaliação quanto à utilidade das informações.**

*Preencha cada linha com o número correspondente à sua opção em cada coluna.*

<b>TIPO DE INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS</b>	<b>FREQÜÊNCIA COM QUE UTILIZO ESSAS INFORMAÇÕES</b>	Deixe em branco estas duas colunas, caso a resposta da mesma linha na primeira coluna tenha sido “4 Nunca”.		
		<b>QUALIDADE DAS INFORMAÇÕES</b>	<b>UTILIDADE DAS INFORMAÇÕES</b>	
		1 freqüentemente	5 ótima	9 muito útil
		2 eventualmente	6 boa	10 útil
		3 raramente	7 ruim	11 pouco útil
	4 nunca	8 péssima	12 inútil	
1.1 acompanhamento de obras prioritárias				
1.2 apreciação das contas do Presidente da República				
1.3 apreciação de aposentadorias, reformas e pensões				
1.4 apreciação de denúncias e representações				
1.5 cálculo das cotas do FPE e do FPM				
1.6 fiscalização da arrecadação das receitas				
1.7 julgamento de tomadas e prestações de contas				
1.8 julgamento de tomadas de contas especiais				
1.9 pronunciamento sobre consultas				
1.10 relatórios de auditorias				
1.11 relatórios das atividades do TCU				



**2 - O TCU possui, em cada Estado da Federação, uma Secretaria de Controle Externo (SECEX).**

*Marque um X sobre o número que corresponde à resposta de V.Ex<sup>a</sup> para as seguintes questões:*

2.1 Com que frequência V.Ex <sup>a</sup> , ou sua Assessoria, tem mantido contatos com a SECEX do Estado que representa no Congresso Nacional, para tratar de assunto relativo ao controle externo?	1 frequentemente	2 eventualmente	3 raramente	4 nunca
---	---------------------	--------------------	----------------	---------

2.2 Qual a sua avaliação sobre o atendimento recebido na SECEX do seu Estado?	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei
---	---------	-------	--------	-----------	-----------

**3 - Caso já tenha solicitado um ou mais serviços ao Tribunal, marque um X sobre o número que indica a avaliação de V.Ex<sup>a</sup> quanto às seguintes questões:**

3.1 facilidade de acesso	5 ótima	6 boa	7 ruim	8 péssima	0 não sei
3.2 qualidade da resposta	5 ótima	6 boa	7 ruim	8 péssima	0 não sei
3.3 tempo de resposta	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei

**4 - Marque um X sobre o número que corresponde à avaliação de V.Ex<sup>a</sup> quanto aos seguintes produtos:**

4.1 julgados do TCU	5 ótimos	6 bons	7 ruins	8 péssimos	0 não sei
4.2 relatórios e/ou pareceres técnicos do TCU	5 ótimos	6 bons	7 ruins	8 péssimos	0 não sei
4.3 assessoramento técnico do TCU às Comissões Parlamentares de Inquérito	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei

**5 - Marque um X sobre o número que indica a percepção de V.Ex<sup>a</sup> acerca do relacionamento do TCU com o cidadão comum, nos seguintes aspectos:**

5.1 quanto à transparência que é dada sobre o uso dos recursos públicos fiscalizados pelo TCU e dos respectivos resultados.	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei
5.2 quanto à facilidade de acesso aos trabalhos elaborados pelo TCU.	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei

5.3 quanto à clareza da linguagem utilizada pelo TCU para o cidadão comum.	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei
--	---------	-------	--------	-----------	-----------

**6 - Marque um X sobre o número que corresponde a sua opinião acerca da relação custo/benefício decorrente das ações de controle externo realizadas pelo TCU?**

6.1 análise e julgamento de contas	13 muito satisfatória	14 satisfatória	15 pouco satisfatória	16 insatisfatória
6.2 auditorias	13 muito satisfatória	14 satisfatória	15 pouco satisfatória	16 insatisfatória
6.3 apuração de denúncias e representações	13 muito satisfatória	14 satisfatória	15 pouco satisfatória	16 insatisfatória
6.4 apreciação das contas do Presidente da República	13 muito satisfatória	14 satisfatória	15 pouco satisfatória	16 insatisfatória

**7 - Qual dos itens abaixo V.Ex<sup>a</sup> gostaria que fosse o foco principal nos trabalhos do TCU?**

	<b>7.1</b>	<b>verificação de legalidade e legitimidade</b>
	<b>7.2</b>	<b>verificação de economicidade</b>
	<b>7.3</b>	<b>verificação de resultados</b>
	<b>7.4</b>	<b>todos os anteriores</b>
	<b>7.5</b>	<b>nenhum dos anteriores</b>
	<b>7.6</b>	<b>outro. Qual?</b>

**8 - No caso de nunca ter solicitado ao TCU a realização de trabalhos relativos ao exercício do controle externo, indique sua(s) razão(ões):**

	<b>8.1</b>	<b>não sabia que poderia fazê-lo</b>
	<b>8.2</b>	<b>nunca tive tempo</b>
	<b>8.3</b>	<b>o TCU demora demais para atender</b>
	<b>8.4</b>	<b>não acredito no TCU</b>
	<b>8.5</b>	<b>não acredito na qualidade técnica dos trabalhos do TCU</b>
	<b>8.6</b>	<b>a linguagem do TCU é confusa, não me atende</b>
	<b>8.7</b>	<b>ainda não precisei do TCU</b>

**9 - Em sua opinião, o que poderia melhorar a atuação do Tribunal e os seus resultados?**

*Marque quantas opções desejar.*

	<b>9.1</b>	<b>trabalhar com informações de caráter gerencial</b>
	<b>9.2</b>	<b>abreviar o tempo de resposta</b>
	<b>9.3</b>	<b>manter um canal direto com o CN</b>
	<b>9.4</b>	<b>reduzir a burocracia no atendimento</b>
	<b>9.5</b>	<b>identificar as necessidades dos agentes que utilizam os serviços do TCU</b>
	<b>9.6</b>	<b>reduzir a formalidade no trâmite dos processos</b>
	<b>9.7</b>	<b>decidir de modo uniforme os casos ou matérias similares</b>
	<b>9.8</b>	<b>divulgar os relatórios técnicos juntamente com as decisões do Colegiado</b>
	<b>9.9</b>	<b>priorizar o controle de legalidade</b>
	<b>9.10</b>	<b>priorizar a avaliação de resultados</b>
	<b>9.11</b>	<b>permitir aos membros do CN acesso aos trabalhos técnicos antes da apreciação pelo Colegiado</b>
	<b>9.12</b>	<b>definir diretrizes com a participação do Congresso Nacional</b>
	<b>9.13</b>	<b>divulgar as melhores práticas de gestão pública</b>

**10 - Espaço para observações adicionais que V.Ex<sup>a</sup> queira registrar:**

--

## ANEXO B – QUESTIONÁRIO APLICADO A TÉCNICOS DO CONTROLE INTERNO

Prezado(a) Senhor(a),

O Tribunal de Contas da União está promovendo uma pesquisa para analisar as tendências do controle da gestão pública, com o objetivo de modernizar seus procedimentos e atuar de forma proativa. Entre os temas que estão sendo estudados está o ambiente no qual o Tribunal encontra-se inserido. Nesse aspecto, os agentes que atuam na fiscalização relativa ao controle interno representam importante segmento, inclusive com pontos comuns compatíveis com relações de parceria.

A investigação desse tema busca conhecer elementos que, dentro da legislação vigente, possam direcionar ações que atendam a qualidade e a efetividade esperadas pelos usuários de informações e serviços prestados pelo Tribunal. Por essa razão e, indiscutivelmente, para que a pesquisa se concretize com o êxito esperado, o TCU conta com a valiosa colaboração de Vossa Senhoria.

**Este instrumento visa a levantar dados sobre a percepção e avaliação de clientes e parceiros quanto aos resultados da atuação do Tribunal; às características do relacionamento do TCU com os principais atores do ambiente e às expectativas acerca dos serviços prestados.**

Solicita-se, nesta oportunidade, que Vossa Senhoria preencha o questionário anexo, de acordo com o seu entendimento e avaliação pessoal e o devolva até o dia 30/08/99, via correio, utilizando o envelope resposta anexo.

**AO PREENCHER, SOLICITA-SE A GENTILEZA DE OBSERVAR QUE:**

- **TODOS OS ITENS DEVEM SER RESPONDIDOS;**
- **A IDENTIFICAÇÃO NÃO É NECESSÁRIA, BASTA PREENCHER OS DADOS SOLICITADOS NO QUADRO ABAIXO.**

A equipe de pesquisadores agradece a colaboração de Vossa Senhoria e disponibiliza os seguintes contatos para o caso de algum esclarecimento:

Telefone da equipe - 340.3252

VINCULAÇÃO MINISTERIAL:  _____	TEMPO TOTAL DE EXERCÍCIO EM FISCALIZAÇÃO NO CONTROLE INTERNO:  ( ) até 3 anos ( ) de 3 a 7 anos ( ) acima de 7 anos
--------------------------------------	---

**1 - Como V.S<sup>a</sup> avalia o relacionamento entre o TCU e o Sistema de Controle Interno?**

5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei
---------	-------	--------	-----------	-----------

**2 - Marque um X sobre o número que corresponde a sua avaliação quanto às seguintes questões:**

1.1 para o planejamento das atividades do Controle Interno o TCU	17 contribui bastante	18 contribui pouco	19 atrapalha pouco	20 atrapalha bastante	0 não sei avaliar
2.2 para a regularidade das gestões o TCU	17 contribui bastante	18 contribui pouco	19 atrapalha pouco	20 atrapalha bastante	0 não sei avaliar
2.3 para a economicidade das gestões o TCU	17 contribui bastante	18 contribui pouco	19 atrapalha pouco	20 atrapalha bastante	0 não sei avaliar
2.4 para o alcance dos resultados das gestões o TCU	17 contribui bastante	18 contribui pouco	19 atrapalha pouco	20 atrapalha bastante	0 não sei avaliar

**3 - Marque um X sobre o número que corresponde a sua avaliação quanto ao resultado da atuação do TCU nas seguintes atividades:**

3.1 tomadas e prestações de contas	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei
3.2 tomadas de contas especiais	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei
3.3 auditorias e inspeções	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei
3.4 consultas	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei
3.5 denúncias e representações	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei

**4 - Qual a sua avaliação acerca do modelo de controle governamental exercido por meio de tomadas e prestações de contas, quanto à verificação dos aspectos abaixo?**

4.1 alcance de resultados	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei
4.2 economicidade	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei
4.3 legalidade	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei

**5 - Marque um X sobre o número que corresponde a sua opinião acerca da relação custo/benefício decorrente das ações de controle externo realizadas pelo TCU:**

5.1 análise e julgamento de contas	13 muito satisfatória	14 satisfatória	15 pouco satisfatória	16 insatisfatória	0 não sei
5.2 auditorias	13 muito satisfatória	14 satisfatória	15 pouco satisfatória	16 insatisfatória	0 não sei
5.3 apuração de denúncias e representações	13 muito satisfatória	14 satisfatória	15 pouco satisfatória	16 insatisfatória	0 não sei
5.4 apreciação das contas do Presidente da República	13 muito satisfatória	14 satisfatória	15 pouco satisfatória	16 insatisfatória	0 não sei

**6 - Qual dos itens abaixo V.S<sup>a</sup> gostaria que fosse o foco principal nos trabalhos do TCU?**

	<b>6.1</b>	<b>verificação de legalidade e legitimidade</b>
	<b>6.2</b>	<b>verificação de economicidade</b>
	<b>6.3</b>	<b>verificação de resultados</b>
	<b>6.4</b>	<b>todos os anteriores</b>
	<b>6.5</b>	<b>nenhum dos anteriores</b>
	<b>6.6</b>	<b>outro. qual?</b>

**7 - Em sua opinião, o que poderia melhorar a atuação do Tribunal e os seus resultados?**

*Marque quantas opções desejar.*

	<b>7.1</b>	<b>trabalhar com informações de caráter gerencial</b>
	<b>7.2</b>	<b>abreviar o tempo de resposta</b>
	<b>7.3</b>	<b>reduzir a burocracia no atendimento</b>
	<b>7.4</b>	<b>identificar as necessidades dos agentes que utilizam os serviços do TCU</b>
	<b>7.5</b>	<b>reduzir a formalidade no trâmite dos processos</b>
	<b>7.6</b>	<b>decidir de modo uniforme os casos ou matérias similares</b>
	<b>7.7</b>	<b>divulgar os relatórios técnicos juntamente com as decisões do Colegiado</b>
	<b>7.8</b>	<b>priorizar o controle de legalidade</b>
	<b>7.9</b>	<b>priorizar a avaliação de resultados</b>
	<b>7.10</b>	<b>divulgar as melhores práticas de gestão pública</b>

**8 - O espaço abaixo é para observações adicionais que V.S<sup>a</sup> queira registrar:**

## ANEXO C – QUESTIONÁRIO APLICADO A GESTORES PÚBLICOS

Prezado(a) Senhor(a),

O Tribunal de Contas da União está promovendo uma pesquisa para analisar as tendências do controle da gestão pública com o objetivo de modernizar seus procedimentos e atuar de forma proativa. Entre os temas que estão sendo estudados está o ambiente no qual o Tribunal encontra-se inserido. Nesse aspecto, os agentes responsáveis pela gestão de órgãos e entidades da administração pública representam um importante segmento, inclusive com pontos comuns no que se refere à otimização no uso do recurso público e alcance de maior efetividade no momento de sua aplicação.

A investigação desse tema busca conhecer elementos que possam direcionar ações que atendam a qualidade e a efetividade esperadas pelos usuários de informações e serviços prestados pelo Tribunal. Por essa razão e, indiscutivelmente, para que a pesquisa se concretize com o êxito esperado, o TCU conta com a valiosa colaboração de Vossa Senhoria.

Este instrumento visa a levantar dados sobre a percepção e avaliação de participantes da administração pública quanto aos resultados da atuação do Tribunal; às características do relacionamento do TCU com os principais atores do ambiente e às expectativas acerca dos serviços prestados.

Solicita-se, nesta oportunidade, que Vossa Senhoria preencha o questionário anexo, de acordo com o seu entendimento e avaliação pessoal e o devolva até o dia 03/09/99, via correio, utilizando o envelope resposta anexo.

**Ao preencher, solicita-se a gentileza de observar que:**

- **todos os itens devem ser respondidos;**
- **a identificação não é necessária, basta preencher os dados solicitados no quadro abaixo.**

A equipe de pesquisadores agradece a colaboração de Vossa Senhoria e disponibiliza os seguintes contatos para o caso de algum esclarecimento:

Telefone da equipe – (061) 340.3252

VINCULAÇÃO MINISTERIAL:  _____	CATEGORIA JURÍDICA: <input type="checkbox"/> Administração direta <input type="checkbox"/> Autarquia <input type="checkbox"/> Fundação <input type="checkbox"/> Empresa pública <input type="checkbox"/> Sociedade de economia mista <input type="checkbox"/> Outra	TEMPO TOTAL DE EXERCÍCIO EM FUNÇÕES DE GESTÃO NO SETOR PÚBLICO:  <input type="checkbox"/> até 3 anos <input type="checkbox"/> de 3 a 10 anos <input type="checkbox"/> acima de 11 anos
--------------------------------------	---	--



**1 – COM QUE FREQUÊNCIA V.Sª UTILIZA O APOIO DO TCU (FORMAL OU INFORMAL) PARA MELHORAR SEU TRABALHO?**

1 freqüentemente	2 eventualmente	3 raramente	4 nunca
------------------	-----------------	-------------	---------

**2 - CASO A RESPOSTA DA QUESTÃO ANTERIOR TENHA SIDO DIFERENTE DE "4 NUNCA", QUAL A SUA AVALIAÇÃO QUANTO AOS ASPECTOS ABAIXO?**

2.1 facilidade de acesso ao TCU	5 ótima	6 boa	7 ruim	8 péssima	0 não sei
2.2 qualidade da resposta	5 ótima	6 boa	7 ruim	8 péssima	0 não sei
2.3 tempo de resposta	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei
2.4 relacionamento do TCU com a Administração Pública	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei

**3 – COMO A ATUAÇÃO DO TCU REFLETE NO SEU TRABALHO?**

17 orienta bastante	18 orienta pouco	19 confunde	20 não influencia
---------------------	------------------	-------------	-------------------

**4 - NO DIA-A-DIA, COMO O SEU DESEMPENHO É AFETADO PELA POSSIBILIDADE DE O SEU TRABALHO VIR A SER ALVO DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL?**

21 afetado muito positivamente	22 afetado pouco positivamente	23 não é afetado	24 afetado negativamente
--------------------------------	--------------------------------	------------------	--------------------------

**5 - EM TERMOS GERAIS, A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL SE DÁ, NORMALMENTE, POR MEIO DE AVALIAÇÕES DE LEGALIDADE OU DE DESEMPENHO. MARQUE UM X SOBRE O NÚMERO QUE CORRESPONDE À RESPOSTA DE V.Sª PARA AS SEGUINTE QUESTÕES:**

5.1 freqüência com que o seu trabalho já foi alvo de fiscalizações de legalidade	25 nenhuma vez	26 até 2 vezes	27 de 3 a 5 vezes	28 acima de 5 vezes
5.2 freqüência com que o seu trabalho já foi alvo de fiscalizações de desempenho	25 nenhuma vez	26 até 2 vezes	27 de 3 a 5 vezes	28 acima de 5 vezes

*Não preencha a questão "c", caso a opção anterior tenha sido "25 nenhuma vez".*

5.3 qual sua avaliação quanto ao relacionamento mantido com a equipe de auditoria?	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei
--	---------	-------	--------	-----------	-----------

**6 - MARQUE UM X SOBRE O NÚMERO QUE INDICA A SUA AVALIAÇÃO QUANTO AOS SEGUINTE PRODUTOS:**

6.1 julgados do TCU	5 ótimos	6 bons	7 ruins	8 péssimos	0 não sei
6.2 relatórios e/ou pareceres técnicos do Tribunal	5 ótimos	6 bons	7 ruins	8 péssimos	0 não sei

**7 - QUAL A SUA AVALIAÇÃO ACERCA DO MODELO DE CONTROLE GOVERNAMENTAL EXERCIDO POR MEIO DE TOMADAS E PRESTAÇÕES DE CONTAS QUANTO À VERIFICAÇÃO DOS ASPECTOS ABAIXO?**

7.1 alcance de resultados	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei
7.2 economicidade	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei
7.3 legalidade	5 ótimo	6 bom	7 ruim	8 péssimo	0 não sei

**8 - QUAL DOS ITENS ABAIXO V.S<sup>a</sup> GOSTARIA QUE FOSSE O FOCO PRINCIPAL NOS TRABALHOS DO TCU?**

8.1	verificação de legalidade e legitimidade
8.2	verificação de economicidade
8.3	verificação de resultados
8.4	todos os anteriores
8.5	nenhum dos anteriores
8.6	outro. Qual?

**9 - EM SUA OPINIÃO, O QUE PODERIA MELHORAR A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL E OS SEUS RESULTADOS?**

*Marque quantas opções desejar.*

9.1	trabalhar com informações de caráter gerencial
9.2	abreviar o tempo de resposta
9.3	reduzir a burocracia no atendimento
9.4	identificar as necessidades dos agentes que utilizam os serviços do TCU
9.5	reduzir a formalidade no trâmite dos processos
9.6	decidir de modo uniforme os casos ou matérias similares
9.7	divulgar os relatórios técnicos juntamente com as decisões do Colegiado
9.8	priorizar o controle de legalidade
9.9	priorizar a avaliação de resultados
9.10	divulgar as melhores práticas de gestão pública

**10 - O ESPAÇO ABAIXO É PARA OBSERVAÇÕES ADICIONAIS QUE V.S<sup>a</sup> QUEIRA REGISTRAR:**

## ANEXO D – ROTEIRO DE ENTREVISTAS APLICADO A PARLAMENTARES

Nome do parlamentar: \_\_\_\_\_

( ) Deputado

( ) Senador

**PARTIDO:** \_\_\_\_\_

**REGIÃO:** \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_

Data agendada: \_\_\_\_\_

Hora agendada: \_\_\_\_\_

**ENTREVISTA REALIZADA EM** \_\_\_\_\_ **ÀS** \_\_\_\_\_

**ENTREVISTADOR:** \_\_\_\_\_

- 1. O SENHOR JÁ SOLICITOU ALGUM SERVIÇO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO?**
- 2. O SERVIÇO PRESTADO PELO TCU ATENDEU ÀS SUAS EXPECTATIVAS?**
- 3. COMO O SENHOR PERCEBE, HOJE, O RELACIONAMENTO ENTRE O TCU E O CONGRESSO NACIONAL?**
- 4. QUE AVALIAÇÃO O SENHOR FAZ SOBRE OS JULGADOS DO TCU?**
- 5. QUE AVALIAÇÃO O SENHOR FAZ SOBRE OS RELATÓRIOS E PARECERES TÉCNICOS DO TCU?**
- 6. QUE AVALIAÇÃO O SENHOR FAZ SOBRE O ASSESSORAMENTO TÉCNICO DO TCU ÀS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO?**
- 7. COMO O SENHOR ENTENDE O PAPEL DO TCU PARA A SOCIEDADE?**
- 8. O SENHOR ENTENDE QUE O TCU TEM CUMPRIDO ESSE PAPEL?**
- 9. QUE SUGESTÃO O SENHOR PODE DAR PARA QUE O TRIBUNAL MELHORE O SEU DESEMPENHO?**

## ANEXO E- QUESTIONÁRIO APLICADO A SERVIDORES

Caros Colegas,

O questionário que estou encaminhando tem por objetivo identificar os principais traços do modelo de gestão adotado pelo Tribunal.

Os resultados serão usados em complemento aos trabalhos do grupo Tendências do Controle Externo e comporão a minha dissertação para obter o grau de Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas.

Cabe deixar claro que os dados serão tratados de forma consolidada, garantido-se o sigilo individual de todas as informações prestadas.

O questionário está dividido em duas partes, a primeira parte deve ser respondida com relação à Secretaria do Tribunal e à Unidade em que cada servidor estiver lotado, a segunda parte deve ser respondida pensando no Tribunal Pleno (Ministros) e suas relações com a Secretaria do Tribunal.

Qualquer dúvida ou esclarecimento poderão ser tirados pelo tel (061) 340-3223 ou pelo e-mail [renatobr@tcu.gov.br](mailto:renatobr@tcu.gov.br).

Atenciosamente,

Renato Jorge Brown Ribeiro

AFCE-CE

1- Responda as questões abaixo tendo como referencia a sua Unidade e a Secretaria do Tribunal

a) Classifique as assertivas abaixo, conforme as alternativas

<b>Discordo Totalmente</b>	<b>Discordo</b>	<b>Nem concordo nem discordo</b>	<b>Concordo</b>	<b>Concordo Totalmente</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

Assertiva	1	2	3	4	5
a.1- A estrutura da organização muda com bastante frequência					
a.2-As mudanças de estrutura são decorrentes das necessidades enfrentadas pelo TCU					
a.3- Os cargos e tarefas na minha unidade são claramente definidos					
a.4- As comunicações são feitas basicamente no sentido vertical (por intermédio das chefias)					
a.5- Há forte valorização do profissionalismo					
a.6- Há um grande incentivo ao treinamento e desenvolvimento profissional					
a.7- Há uma forte confiança e valorização das pessoas e habilidades pessoais					
a.8- Há uma predominante valorização das normas sobre as pessoas					
a.9- O ambiente interno da organização é estável					
a.10- O ambiente externo (demandas da clientela/sociedade) é estável					

a.11- Há uma clara distinção entre os interesses públicos e privados na condução dos trabalhos					
--	--	--	--	--	--

b) Selecione a alternativa que melhor representa a realidade de sua unidade e da Secretaria do Tribunal

b.1- Com relação às relações de autoridade

( ) são baseadas nas pessoas e nas relações pessoais

(...) são baseadas na hierarquia e no comando

(...) são baseadas no conhecimento e na consulta a várias pessoas

b.2- A Organização deposita mais confiança em:

(...) Chefes líderes ou detentores do Poder

( ) Regras e regulamentos escritos

( ) Pessoas, equipes e comunicações informais

b.3- Provimento e nomeações para funções de chefia

( ) As funções são preenchidas por critérios pouco claros e decorrentes de amizade ou conhecimentos

( ) As funções são ocupadas por caráter de mérito, com um sentido de progresso na carreira

(...) As funções são ocupadas por especialistas, tendo características flexíveis, e podem ter alternância dependendo da real necessidade do momento.

2- Responda as questões abaixo tendo como referencia a sua visão ou experiência com relação ao Tribunal Pleno

a) Classifique as assertivas abaixo, conforme as alternativas

<b>Discordo Totalmente</b>	<b>Discordo</b>	<b>Nem concordo nem discordo</b>	<b>Concordo</b>	<b>Concordo Totalmente</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

Assertiva	1	2	3	4	5
a.1- A estrutura da organização muda com bastante frequência					
a.2-As mudanças de estrutura são decorrentes das necessidades enfrentadas pelo TCU					
a.3- Os cargos e tarefas do Corpo Dirigente são claramente definidos					
a.4- As comunicações são feitas basicamente no sentido vertical (por intermédio das chefias)					
a.5- Há forte valorização do profissionalismo entre os Dirigentes					
a.6- Há um grande incentivo ao treinamento e desenvolvimento profissional					
a.7- Há uma forte confiança e valorização das pessoas e habilidades pessoais					
a.8- Há uma predominante valorização das normas sobre as pessoas					
a.9- O ambiente interno da organização é estável					
a.10- O ambiente externo (demandas da clientela/sociedade) é estável					
a.11- A autoridade entre o Corpo Dirigente é eminentemente compartilhada					
a.12- A autoridade entre o Corpo Dirigente e o Corpo Técnico é eminentemente hierárquica					
a.13- Há uma clara distinção entre os interesses públicos e privados na condução					

dos trabalhos					
---------------	--	--	--	--	--

**3- O ESPAÇO ABAIXO É PARA OBSERVAÇÕES ADICIONAIS QUE V.S<sup>a</sup> QUEIRA REGISTRAR:**



ANEXO F- PORTARIA COMPONDO O GRUPO DE PESQUISAS TENDÊNCIAS DO CONTROLE EXTERNO

**Portaria n.º 170, de 6 de maio de 1999**

Designa servidores para realizar a pesquisa *Tendências do Controle da Gestão Pública* e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, no uso de suas competências legais e regimentais, e

Considerando a magnitude do trabalho de pesquisa intitulado *Tendências do Controle da Gestão Pública* e os benefícios que pode trazer ao aprimoramento do Controle Externo;

Considerando a necessidade de prover os recursos necessários à execução dos trabalhos, resolve:

Art. 1º Ficam designados para exercer a coordenação técnica da pesquisa os servidores Rosângela Paniago Curado Fleury, matrícula 742-0, e, na condição de suplente, José Moacir Cardoso da Costa, matrícula 158-9.

Art. 2º Ficam designados para exercer a coordenação metodológica da pesquisa os servidores José Nagel, matrícula 159-7, e, na condição de suplente, Salvatore Palumbo, matrícula 3154-2.

Art. 3º Ficam designados para exercer a coordenação de redação final os servidores Ricardo de Mello Araújo, matrícula 2568-2, e, na condição de suplente, Wilson Dias Malnati, matrícula 3162-3.

Art. 4º Ficam designados os servidores relacionados nos Anexos I, II e III para desenvolver a pesquisa de que trata esta Portaria, nas funções e nos regimes de dedicação indicados.

Art. 5º Outros servidores não relacionados nos anexos desta Portaria poderão ser convocados a prestar colaboração, caso tal necessidade seja constatada no decorrer dos trabalhos.

Art. 6º As propostas de aprimoramento a serem formuladas deverão atender às seguintes diretrizes:

I – avaliar os procedimentos desta Corte de Contas em relação às demandas atuais e futuras com que a Instituição será confrontada;

II – observar o Plano de Ação da Pesquisa, aprovado em sessão plenária de 28.04.99;

III – formular proposta final compatível com as normas legais ora vigentes;

IV – considerar a possibilidade de colaboração de consultores externos.

Art. 7º O prazo para apresentação do relatório final é de 180 (cento e oitenta) dias, observado o cronograma previsto no Plano de Ação.

Art. 8º Revoga-se a Portaria n.º 542, de 15 de dezembro de 1998.

Art. 9º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

IRAM SARAIVA  
Presidente

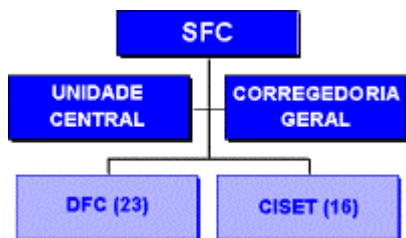
### Anexo I

#### Membros do Grupo de Pesquisa

<b>NOME</b>	<b>MATRÍCULA</b>	<b>LOTAÇÃO</b>	<b>REGIME DE DEDICAÇÃO</b>
Romilson Rodrigues Pereira	2844-4	8ª SECEX	Integral
Carlos César Modena	2678-6	1º SECEX	Integral
Flávio Lúcio Rodrigues da Silva	2818-5	SAUDI	Parcial
José Américo Leal	0149-0	MIN. WA	Parcial
Paulo Roberto Wiechers Martins	0276-3	MIN. AG	Parcial
Renato Jorge Brown Ribeiro	3038-4	ISC	Integral
Salvatore Palumbo	3154-2	ISC	Integral
Wilson Dias Malnati	3162-3	1º SECEX	Parcial

**ANEXO-G- ESTRUTURA DO CONTROLE EXTERNO FEDERAL**

## ANEXO H- ESTRUTURA DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO EXECUTIVO FEDERAL



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROJETO DE DISSERTAÇÃO

APRESENTADO POR

RENATO JORGE BROWN RIBEIRO

A ADEQUABILIDADE DO MODELO DE GERÊNCIA DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COM AS DEMANDAS  
DA SOCIEDADE

PROFESSOR ORIENTADOR ACADÊMICO  
PROJETO ACEITO EM \_\_\_\_/\_\_\_\_/2000.

---

PROF DOUTOR PAULO EMÍLIO MARTINS

---

ASSINATURA DO CHEFE DO CENTRO DE FORMAÇÃO  
ACADÊMICA E PESQUISA

# SUMÁRIO

## 1. O PROBLEMA

1.1- Introdução e Justificativa.....	3
1.2- Objetivo Final e Intermediários.....	4
1.3- Questões a Serem Respondidas.....	4
1.4- Delimitação do Estudo.....	4
1.5- Relevância do Estudo.....	5

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO.....5

## 3. METODOLOGIA

3.1- Tipo de Pesquisa.....	6
3.2- Universo e Amostra.....	6
3.3- Coleta de Dados.....	7
3.4- Tratamento dos Dados.....	7
3.5- Limitações de Dados.....	7

## 4. CRONOGRAMA.....8

## 5. ESTRUTURA.....9

## 6. BIBLIOGRAFIA.....10

## ANEXO

Anexo I- Portarias do TCU

## **1. Problema**

### **1.1- Introdução e Justificativa**

O Tribunal de Contas da União (TCU), conforme prevê a Constituição Federal, nos seus artigos 70 a 71, é Órgão Auxiliar do Congresso Nacional na execução das atividades de Controle Externo, tendo competências próprias (art. 71 da CF), representando o órgão técnico coordenador do sistema de Controle das receitas e despesas da União (art. 71, c/c art. 74 da CF).

O Controle Externo, desde sua gênese, é prerrogativa do legislativo e, a partir da Revolução Francesa (e outras revoluções burguesas que a sucederam), representaram uma forma de controle do povo sobre os gastos e o poder de tributar dos governantes. Com a redemocratização no Brasil, as atividades de Controle ganham novas dimensões de efetividade, eficiência e eficácia, além das tradicionais legalidade e legitimidade.

A Lei Orgânica do TCU (Lei n. 8.443/92) regulamentou as atribuições constitucionais, forma de atuação, estrutura básica e principais mecanismos de fiscalização, nesse contexto, destacamos a importância que foi dada a participação do cidadão como parte competente para apresentar denúncias ao Tribunal (art. 53).

Como consequência direta do desfecho do governo Collor, foi publicada a Lei n. 8.443/93 (Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos), que ampliou a participação do licitante em apresentar denúncias e representações ao TCU.

Um debate recorrente, que vêm do período anterior à Assembléia Constituinte, é o que se refere aos modelos de controle, o modelo brasileiro é de origem européia (Tribunal de Contas de natureza administrativa), e o seu principal rival é o modelo anglo-saxão (Controladorias), existindo ainda modelos híbridos (escandinavo, português e alemão). Inserido em um contexto de forte influência norte-americana na América Latina (onde em quinze anos quase todos os Tribunais de Contas foram substituídos por controladorias- só restam o do Brasil e do Urugai), entendemos que a questão do modelo é uma forte ameaça para a estrutura de Tribunais de Contas.

No contexto da Reforma do Estado, acelerado pelo processo deflagrado pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, principalmente a do Poder Judiciário, que demonstrou a grande fragilidade dos sistemas de controle ao não conseguir evitar casos primários de superfaturamento (TRT-SP, TRE-RO, TRT-RJ, entre outros), ampliam-se as críticas do Congresso Nacional e da sociedade sobre a atuação do TCU.

Como novo elemento no cenário, vemos alguns setores não governamentais, ligados ou não a partidos políticos, efetuando pressões sobre os sistemas de controle, mostrando suas limitações.

As respostas apresentadas pelo TCU não tem atendido de modo satisfatório às demandas da sociedade. Ao contrário, o Tribunal tem se preocupado (por vezes dando uma

ênfase excessiva) com a alteração de sua estrutura, por meio da criação de novas unidades e aumento dos níveis de gerência.

Ao verificarmos que está surgindo um novo modelo de Estado, onde a Sociedade Civil apresenta-se mais organizada, o Congresso Nacional está apresentando novas demandas associadas a várias mudanças de estrutura do Tribunal. A partir desse cenário institucional é que contextualizamos o problema de pesquisa apresentado:

“O MODELO DE GERÊNCIA ADOTADO PELO TCU É COMPATÍVEL COM AS DEMANDAS QUE LHE SÃO APRESENTADAS ?”

### 1.2- Objetivos Finais e Intermediários.

Como objetivo final temos de verificar até que ponto o modelo de gerência adotado institucionalmente está compatível com as demandas apresentadas pelos principais agentes sociais (sociedade/mídia, controle interno, Congresso Nacional e Controle Interno).

Como objetivos intermediários temos de analisar a formação do modelo de controle e seu impacto na administração, a formação da cultura de controle e seus impactos, identificar as principais demandas e a imagem que os agentes fazem do TCU, identificar o modelo de gestão predominante e qual a imagem o Tribunal faz de si mesmo.

### 1.3- Questões a serem respondidas.

- a) Qual é o papel do TCU, segundo sua clientela, contrapondo-se com o paradigma legal
- b) Qual é a imagem que o TCU passa para os seus clientes ?
- c) Qual modelo de gestão predominante na cultura do TCU ?
- d) Qual é a influência da formação social no modelo de controle e nas características da administração do controle ?

### 1.3- Delimitação do Estudo..

Os trabalho está se valendo dos dados levantados pelo autor durante o Trabalho de Pesquisa determinado pelo Ex. Sr. Ministro Humberto Souto (Portaria n. 170/99-anexa). Nesse contexto, com o apoio da Vice-Presidência do TCU, visando a limitar o estudo no tempo e abrangência exequíveis às nossas realidades operacionais, limitamos o campo de pesquisa ao ambiente da seguinte forma: Congresso Nacional (Parlamentares Membros das Comissões de Fiscalização e Controle); Administração Pública ( DAS 5 e 6); Controle Interno ( todos os profissionais de nível superior em Brasília); população (valendo-se de perguntas inseridas em uma pesquisa da Confederação Nacional dos Transportes); e imprensa (acompanhamento de oito meses de notícias veiculadas pela imprensa- compiladas no Clipping do TCU).

No que se refere a modelo de gestão e formação da sociedade adotaremos as classificações clássicas de Administração patrimonialista, burocrática e gerencial



(classificação aceita, inclusive, pela equipe do antigo Ministério da Administração e Reforma do Estado).

No campo dos modelos de controle trabalharemos com as classificações de Tribunais de Contas, Controladorias e Modelos Híbridos.

#### 1.4- Relevância do Estudo.

O estudo é relevante para o TCU como sinalização de novos caminhos em um momento de crise institucional. O projeto é parte de uma grande pesquisa patrocinada pelo Vice-Presidente da Casa (e provável futuro presidente), Ministro Humberto Souto, objetivando a elaboração de diagnósticos e propostas para reestruturação da atuação do tribunal, aprovada pela Portaria n. 170, de 06 de maio de 1999 (anexo I).

Para o País, o tipo de estudo é importante por trabalhar com o processo de controle e sua implementação na nossa sociedade e realidade.

Sob o ponto de vista acadêmico, acreditamos na relevância do estudo como uma pesquisa que envolve a imagem e funcionamento de um grande órgão público, a identificação de formas de atuação e procedimentos gerenciais, enfrentando análises dentro de uma perspectiva dialética dos problemas encontrados, o que pode trazer contribuições tanto para consultorias internas, quanto para avaliações de funcionamento/imagem de órgãos públicos.

## 2.0- REFERENCIAL TEÓRICO

Inicialmente, entendemos o estudo do ambiente como o feed-back necessário para a manutenção e sobrevivência de qualquer sistema orgânico e aberto, como núcleo do desenvolvimento da qualidade com foco no cliente, como elemento fundamental em qualquer sistema de planejamento estratégico, como subsídio para sistemas de informações gerenciais, e como pano de fundo para desenvolvimento de políticas voltadas para o capital intelectual/ capital humano nas organizações.

A correta compreensão do ambiente, desde o advento da teoria sistêmica, foi considerada como fator essencial para a sobrevivência das organizações, uma vez que está no ambiente externo toda a rede de relacionamentos que justificam a existência da organização, e que alimenta seus subsistemas de produção, sendo imprescindível a manutenção de interfaces ativas com o ambiente para evitar a esclerose do sistema.

Na perspectiva da Teoria da Qualidade, as atividades das organizações devem ser direcionadas para o atendimento das necessidades dos clientes (“orientando o foco para os clientes”), nesse sentido a consulta ao ambiente se reveste de uma importância fundamental, porque serve como termômetro de eficácia para a organização e fator de orientação de seus processos e procedimentos.

Sob a perspectiva das Teorias de Planejamento Estratégico o ambiente é essencial para o desenvolvimento de cenários e hipóteses, a sua compreensão representa uma vantagem competitiva real para as organizações. Outro aspecto a ser ressaltado é o da

reavaliação do planejamento, onde a avaliação do ambiente é essencial como resposta e subsídio para o processo do novo planejamento.

Sob o foco do desenvolvimento estratégico do Capital Intelectual, e para elaboração de sistemas de informações gerenciais, combinam-se os conceitos de Administração por Objetivos e Teoria Sistêmica, onde o ambiente sobressai como fonte de *inputs* para os subsistemas, como elemento para construção de modelos de avaliação e como fonte de Capital Humano e determinante das necessidades e perfis humanos desejados.

Como marco teórico para avaliação de Modelos de Gestão, utilizar-nos-emos da classificação definida pela equipe do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), em especial os professores Bresser Pereira e Eli Diniz, classificando as formas de Administração Pública em Gestão Patrimonialista, Burocrática ou Gerencial.

No aspecto de modelos de gestão, verificaremos, também, a questão de participação e democratização do acesso à informação e ao processo decisório.

Sob a perspectiva da formação da sociedade e a evolução do patrimonialismo utilizaremos os referenciais desenvolvidos por Raimundo Faoro e Gilberto Freyre. Para explicar certas relações econômicas entre países poderemos nos valer de conceitos relativos à economia informacional e à relação centro-periferia.

Como temas subsidiários teremos de abordar as questões relativas aos modelos de controle da Administração Pública, para tanto, utilizaremos as tipologias clássicas:

- a) Controladoria: sistema de controle, normalmente monocrático, sem poder judicante (só consultivo) que assessora o parlamento ou a autoridade executiva sobre a regularidade, eficiência, eficácia e efetividade da aplicação dos recursos públicos;
- b) Tribunal de Contas: sistema de controle, colegiado, de natureza administrativa, com poder judicante, o seu foco principal está centrado na legalidade e legitimidade da aplicação dos recursos públicos; e
- c) Sistemas Híbridos: sistemas de controle que adotam características de ambos os sistemas anteriores, fazendo uma série de adaptações para melhor adequá-los às realidades próprias.

Daremos ênfase às questões de participação do cidadão e transparência do controle, para tanto, poderemos nos utilizar das teorias de equilíbrio de poder desenvolvidas pelos Federalistas e de estrutura e superestrutura de poder rediscutidas por Polansky e Marcuse.

### 3.0- METODOLOGIA

#### 3.1- Tipo de Pesquisa:

Quanto aos fins, a pesquisa proposta tem as seguintes naturezas:

- a) exploratória: quando entendemos que no TCU, apesar de centenário, não existem registros de que foi alvo de pesquisa semelhante (abordando imagem e modelos de gerência);
- b) descritiva: no que se refere à identificação das opiniões que formam a imagem do TCU e os traços que compõem os modelos de gestão;
- c) explicativa: a partir do momento que conseguirmos estabelecer correlações entre as características, o processo de formação e a imagem do TCU.

Quanto aos meios a serem utilizados, a pesquisa é bibliográfica: para construção e definição dos modelos; documental: para verificação dos traços da gerência (por

meio dos documentos) e no acompanhamento da evolução da estrutura organizacional como reflexo do modelo gerencial e verificação de opiniões emitidas pela imprensa; e, por último, uma fase de campo, na verificação da imagem que os diversos atores fazem do TCU.

### 3.2- Universo e Amostra

O universo da pesquisa está relacionado com os entes que definimos como principais agentes do ambiente externo (sociedade/mídia, controle interno, Congresso Nacional e gestores públicos) e com o TCU:

- a) para a Administração Pública: os gerentes em nível DAS 5 e 6, Conselhos Diretores de Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista que prestam contas ao TCU (população de 1328 pessoas- segundo Informativo da Secretaria de Patrimônio e Administração);
- b) para o Congresso Nacional: parlamentares da atual legislatura que componham as Comissões de Fiscalização e Controle, técnicos e assessores das consultorias de orçamento do Congresso Nacional;
- c) Para o Controle Interno: Servidores do Controle Interno do Poder Executivo que atuam na fiscalização (cerca de 600 pessoas)
- d) Para a sociedade: cidadãos com acesso a telefone pesquisados pela CNT
- e) Para a mídia: assessores de imprensa do TCU e do Poder Legislativo
- f) Para o TCU: servidores (cerca de 2.000)

Como amostras, adotaremos por representativas, guardando a devida proporcionalidade representada na população, organizadas da seguinte forma:

- a) para a Administração Pública: confiabilidade de 95% e variância de 5%;
- b) para o Congresso Nacional: censo nas comissões entrevista a dez parlamentares formadores de opinião;
- c) Para o Controle Interno: confiabilidade de 95% e variância de 5%;
- d) Para a sociedade: confiabilidade de 95% e variância de 5%;
- e) Para o TCU: confiabilidade de 95% e variância de 5%;
- f) Mídia: entrevista com os assessores e pesquisa documental

### 3.3- Coleta de Dados

Para a pesquisa de campo elaboramos questionários utilizando-nos de grupos focais, tendo sido aplicados na sociedade/mídia, controle interno, Congresso Nacional e gestores públicos. Os resultados foram validados por meio de *Delphi* e grupos focais.

Para pesquisa documental estamos nos valendo dos arquivos do TCU, compilando a evolução de sua estrutura desde a Constituição de 1988 e os traços do modelo de gerência nos últimos 2 anos, bem como, os arquivos de *Clipping* da Assessoria de Imprensa

Para a pesquisa bibliográfica estamos nos utilizando de livros, revistas especializadas e teses desenvolvidas sobre o assunto, bem como, pesquisas nas Bibliotecas do TCU, Congresso Nacional, UnB e Fundação Getúlio Vargas

### 3.4- Tratamento de Dados

O tratamento dos dados levantados em campo é quantitativo/qualitativo, até a definição dos traços da imagem e do modelo de gerência predominante.

Para estabelecer relações entre as características de formação do Estado, o modelo de controle e a conseqüente manifestação da imagem é necessário recorrer ao método dialético. Requer-se, também, a utilização desse método na integração entre os modelos de gerência e nas expectativas dos principais clientes

### 3.5- Limitações do Método

- Há sérios problemas em se obter respostas em número adequado dos gabinetes dos Parlamentares;
- O método dialético é de difícil operacionalização;
- Muitas conclusões podem ser de difícil generalização

### 4.0- CRONOGRAMA

ATIVIDADE	PREVISÃO	
	INÍCIO	TÉRMINO
1- Aprovação do Projeto 1.1- Entrega do projeto ao Orientador 1.2- Aceitação pelo Orientador 1.3- Aceitação pela comissão examinadora	15/08/00	15/10/00
2- Coleta de Dados  2.1- Pesquisa bibliográfica e documental 2.2- Realização de Grupos Focais e Delphi 2.3- Preparação e validação de questionários 2.4- Aplicação de questionários 2.5- Preparação de Entrevistas 2.6- Entrevistas	15/09/99	30/12/00
3- Tratamento dos Dados  3.1- Análise dos dados bibliográficos e documentais 3.2- Análise dos dados de campo 3.3- Comparação dos resultados	30/11/00	28/02/01
4- Redação e Julgamento dos Resultados 4.1- Redação da versão preliminar 4.2- Aceitação pelo orientador 4.3- Encaminhamento à comissão examinadora 4.4- Apresentação/julgamento da dissertação	30/11/00	15/05/01

## 5.0- ESTRUTURA PROPOSTA

### I- INTRODUÇÃO

### II- OS MODELOS E O PAPEL DO CONTROLE

#### 2.1- O PAPEL DO CONTROLE NO ÂMBITO DA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

#### 2.2- O CONTROLE COMO FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

#### 2.3- O CONTROLE E O DESENVOLVIMENTO DA ESTRUTURA BUROCRÁTICA

#### 2.4- O CONTROLE E A SOCIEDADE EM REDE

#### 2.5- TIPOLOGIAS DE CONTROLE

#### 2.6- FUNÇÕES TÍPICAS DO CONTROLE

#### 2.7- O CONTROLE EXTERNO NO MUNDO

### III- A CONSTRUÇÃO DO MODELO BRASILEIRO

#### 3.1- ORIGENS REMOTAS DO CONTROLE

#### 3.2- A EVOLUÇÃO DO CONTROLE NO MUNDO

#### 3.3- O CONTROLE NA COLÔNIA E NO IMPÉRIO

#### 3.4- A REPÚBLICA VELHA

#### 3.5- A ERA VARGAS

#### 3.6- A REINSTITUCIONALIZAÇÃO DO PAÍS

#### 3.7- O REGIME MILITAR

#### 3.8- A NOVA REPÚBLICA E A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA

#### 3.9- O CENÁRIO ATUAL E SUAS IMPLICAÇÕES

### IV- A EVOLUÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA E O CONTROLE

#### 4.1- A CONSTITUIÇÃO E A CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA- A FORMAÇÃO PATRIMONIAL

#### 4.2- O SENTIDO FUNDANTE DA SOCIEDADE BRASILEIRA- PATRIMONIALISMO E DESIGUALDADE

#### 4.3- O IMPACTO DA PÓS-MODERNIDADE

#### 4.4- A IMAGEM DO CONTROLE NA SOCIEDADE BRASILEIRA

#### 4.5- QUAL É O TIPO DE CONTROLE QUE QUEREMOS ?

#### 4.6- CONTROLE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

#### 4.7- CAMINHOS PARA AACCONTABILITY DEMOCRÁTICA

- V- AS CARACTERÍSTICAS DA ESTRUTURA DO SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO
- VI- NECESSIDADES DE CONTROLE POR SUA CLIENTELA
- VII- MODELO DE GESTÃO ATUAL DO CONTROLE
- VIII- POR UM CONTROLE DE GESTÃO MAIS EFETIVO
- IX- CONCLUSÕES

ANEXO I- ANÁLISE COMPARATIVA DA PRESENÇA DO CONTROLE NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL

ANEXO II- ANÁLISE COMPARATIVA DAS ESTRUTURAS DE CONTROLE NAS CONSTITUIÇÕES SUL AMERICANAS

ANEXO III- QUESTIONÁRIOS APLICADOS

## 6.0- BIBLIOGRAFIA

- ADIZES**, . *Condição Pós- Moderna*. São Paulo: Loyola, 1992
- ALÉM**, Ana Cláudia e Outros, *Finanças Públicas*, Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999.
- ARAÚJO**, Ricardo de Mello. *Visões para o Cenário de Treinamento*. Brasília: ISC/TCU, 1998.
- ARGYRIS**, Chris. *O Aprendizado em duas Voltas* . São Paulo: Revista. Manegement, Jan/fev-2000.
- \_\_\_\_\_. *Organization Learning*. Reading : Adison- Wesley, 1978.
- BEER**, Michel. *The critical path to corporate renewal*. Boston: Harvard Business School Press, 1990.
- BHEN**, Roberth D. *O Novo Paradigma da Gestão Pública e a Busca da Accontability Democrática*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública. Revista do Serviço Público, ano 49, número 4, out-dez/1998.
- BRASIL**, Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria de Desempenho*. Brasília: TCU, Secretaria de Auditoria e Inspeções, 1998.
- CALDEIRA**, Jorge, *A Nação Mercantilista*, São Paulo: Ed. 34, 1999.
- CASTRO**, Gardênia Abbad de Oliveira. *Um Sistema Integrado de Avaliação do Impacto do Treinamento*. Brasília: Ed. UnB, 1999.
- CHIAVENATO**, Idalberto. *Os Novos Paradigmas da Administração*, São Paulo: Ed. Atlas , 1996.
- \_\_\_\_\_. *Administração de Recursos Humanos*, 4ª Edição, São Paulo: Ed. Atlas, 1999.
- CRETILLA JR**, José. *Direito Constitucional e Administrativo Comparado*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.
- DA MATTA**, Roberto. *Carnavais Malandros e Heróis*, 7ª Edição, Rio de Janeiro: Ed. Raio , 1999.
- \_\_\_\_\_. *O que Faz o Brasil Brasil ?*, 9ª Edição, Rio de Janeiro : Ed Raio, 1998.
- DEJOURS**, Chistophe. *O Fator Humano*. Rio de Janeiro: FGV, 1995.
- DEMO**, Pedro. *Cidadania Menor- Algumas Indicações Quantitativas de Nossa Pobreza Política*. Rio de Janeiro: Vozes, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Introdução a Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, 1988.
- FAORO**, Raimundo., *Os Donos do Poder*, v. 1 e 2, Rio de Janeiro: , 1999.
- \_\_\_\_\_. *Existe um Pensamento político Brasileiro ?* . São Paulo : Ática, 1994.
- FILHO**, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editores, 1997.
- FEYRE**, Gilberto. *Casa Grande e Senzala*, 39ª Edição, Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1999
- GRYNSPAN**, Mario. *Ciência, Política e Trajetórias Sociais* . Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- HARVEY**, David. *Condição Pós- Moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- LEAL**, Victor Nunes. *Coronelismo Enxada e Voto*, 3ª Edição. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997.

- MADISON**, James e Outros. *Os Artigos Federalistas*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997.
- MEIRELLES**, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 18ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.
- MOTTA**, Fernando C. Prestes. *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.
- OLIVEIRA**, Djalma Pinho Rebouças de. *Sistemas de Informações Gerenciais*. São Paulo: Atlas, 1998.
- Editores, 1993.
- PISCITELLI**, Roberto Bocaccio e Outros. *Contabilidade Pública*, 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 1996.
- POLANYI**, Karl. *A Grande Transformação*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- RUA**, Maria das Graças. *O Estudo da Política- Tópicos Selecionados*. Brasília: Ed. Paralelo 15, 1998
- PIETRO**, Maria Sylvia Zanella di. *Discricionariedade no Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Atlas, 1995.
- PINHEIRO**, Vinicuis Carvalho. *Inflação, Poder e Processo Orçamentário no Brasil*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública. Revista do Serviço Público n.120, jan-abr 1996.
- RIBEIRO**, Darcy. *O Povo Brasileiro: A Formação e o Sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- SVEIBY**, Karl Erik. *A Nova Riqueza das Organizações*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- SILVA**, Arthur Adolfo Cotias. *O Tribunal de Contas da União na História do Brasil*. Brasília: TCU-Prêmio Serzedello Corrêa, 1999.
- VERGARA**, Sílvia Constant. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 1998.
- WEFFORT**, Francisco C. . *Os Clássicos da Política vol. 1 e 2*, 8ª Edição. São Paulo: Ática, 1997.
- \_\_\_\_\_. *O Populismo na Política Brasileira*, 4ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997