

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO

MOTIVAÇÃO E CONTROLE DO ANALISTA DE
FINANÇAS E CONTROLE EXTERNO DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE SEU
TRABALHO

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE EM GESTÃO EMPRESARIAL

LUIZ MARCELO DA ROS
RIO DE JANEIRO, DEZEMBRO DE 2000

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO**

**MOTIVAÇÃO E CONTROLE DO ANALISTA DE FINANÇAS E
CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
SOBRE SEU TRABALHO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
APRESENTADA POR**

LUIZ MARCELO DA ROS

**E
APROVADA EM 10/12/2000
PELA COMISSÃO EXAMINADORA**



MARIA CELINA SOARES D' ARAUJO
DOUTORA EM CIÊNCIA POLÍTICA



DEBORAH MORAES ZOUAIN
DOUTORA EM ENGENHARIA DA PRODUÇÃO



MARIA ANTONIETA P. LEOPOLDI
DOUTORA EM CIÊNCIA POLÍTICA

ABSTRACT

The *Tribunal de Contas da União* (TCU) is the agency that assists the Brazilian National Congress in the external control of the Public Administration. The Analyst of Finance and External Control is the professional inside TCU that performs its primary activities. This study aims to investigate how intrinsically motivating is his work. It is supposed that the Analyst's generic professional education and TCU's procedures limit his control on the work, with negative motivation impact. This control presents two dimensions: the first one is relative to technical knowledge; the second one is relative to the control on the results of the work.

RESUMO

O Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão encarregado de auxiliar o Congresso Nacional no controle externo da Administração Pública, naquilo que diz respeito à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. O Analista de Finanças e Controle Externo - Área Controle Externo (AFCE-CE), por sua vez, é o servidor do TCU responsável pelo desempenho de suas atividades-fim. Este estudo objetiva investigar até que ponto o trabalho realizado pelo AFCE-CE é intrinsecamente motivador. Supõe-se que a formação profissional generalista do AFCE-CE e o rito processual do TCU limitam o controle do AFCE-CE sobre seu trabalho, com impacto negativo também sobre sua motivação. Esse controle do qual trata o autor apresenta duas dimensões: uma relativa ao domínio sobre o processo de trabalho resultante do conhecimento técnico; a outra, relativa ao controle sobre os resultados do trabalho.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO, 1

Formulação do problema, 2

Suposição, 3

Objetivos, 4

Relevância do estudo, 4

Definição dos termos, 5

Metodologia, 6

Tipo de pesquisa, 6

Coleta e tratamento de dados, 7

Capítulo 1. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 8

1.1. História, 8

1.2. O Tribunal de Contas da União na atual Constituição, 11

1.3. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, 12

1.4. Composição atual do colegiado, 16

1.5. Natureza da instância Tribunal de Contas da União, 17

1.6. Órgãos e entidades jurisdicionados, 21

1.7. A Secretaria do Tribunal de Contas da União, 24

1.8. A Secretaria-Geral de Controle Externo, 25

1.8.1. Estrutura, 26

1.8.2. As Coordenadorias, 27

- 1.8.3. As Secretarias de Controle Externo, 28
 - 1.8.3.1. Atribuições das Secretarias de Controle Externo, 29
 - 1.8.3.2. As Secretarias de Controle Externo nos Estados, 31
 - 1.8.3.2.1. Atribuições das Secretarias de Controle Externo nos Estados, 32
 - 1.8.3.2.2. Órgãos e entidades sob jurisdição das Secretarias de Controle Externo nos Estados, 34
 - 1.8.3.2.3. Estrutura básica, 37
- 1.9. Quadro de pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas da União, 38
- 1.10. O processo (rito processual) no Tribunal de Contas da União, 39
- Capítulo 2. O Analista de Finanças e Controle Externo – Área Controle Externo (AFCE-CE), 43
 - 2.1. Recrutamento e Seleção, 43
 - 2.1.1. A primeira etapa do concurso: as provas, 45
 - 2.1.2. A segunda etapa do concurso: o Programa de Formação, 46
 - 2.2. As atribuições dos AFCE-CE Lotados nas Secretarias de Controle Externo nos Estados, 48
 - 2.3. A formação profissional dos AFCE-CE lotados nas Secretarias de Controle Externo nos Estados, 50
 - 2.3.1. A formação acadêmica dos AFCE-CE, 51
 - 2.3.2. O treinamento dos AFCE-CE, 51
 - 2.3.2.1. O Plano Diretor de Treinamento e Aperfeiçoamento, 53
 - 2.3.2.2. Curso Superior de Capacitação e Aperfeiçoamento em Controle Externo, 58
 - 2.3.2.3. Outros cursos oferecidos pelo Instituto Serzedello Corrêa, 60

2.3.3. Desempenho de atividades, 64

2.3.4. Conclusão, 70

Capítulo 3. Motivação, 72

Capítulo 4. Motivação e controle do trabalhador sobre seu trabalho, 81

Capítulo 5. Formação profissional generalista do AFCE-CE e rito processual do TCU *versus* controle do AFCE-CE sobre seu trabalho, 87

5.1. Analisando a relação existente o rito processual do TCU e o controle do AFCE-CE sobre o produto de seu trabalho, 88

5.2. Analisando a relação existente entre a formação profissional do AFCE-CE e o controle por ele exercido sobre seu trabalho como decorrência de sua qualificação para esse trabalho, 93

CONCLUSÃO, 100

ANEXO, 102

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, 115

INTRODUÇÃO

Em resposta à crise do Estado brasileiro, foi elaborado em 1995 pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, que objetiva, como seu nome indica, a reforma do aparelho estatal no sentido da implantação de uma administração pública gerencial, “orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (Brasil, 1995, p. 21). O Plano considera “essencial repensar o sistema de motivação dos servidores públicos brasileiros” (*idem*, p. 50).

Diversos projetos compõem o plano, entre os quais o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (PQPAP), que tem como um de seus objetivos “Sensibilizar os servidores para a participação no esforço de melhoria da qualidade na prestação de serviços pelo setor público” (Brasil, 1996, p. 11).

O Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União foi criado em 1890 pelo Decreto nº 966-A, por iniciativa do Ministro da Fazenda à época, Rui Barbosa. A Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União. A partir de então, e até a Constituição de 1988, as competências do Tribunal têm sido estabelecidas constitucionalmente, com notável prioridade para o controle da legalidade da gestão pública.

A atual Constituição, promulgada em 1988, dispôs que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, seria exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Estabeleceu, também, que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, seria exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual atribuiu uma série de competências exclusivas, que extrapolaram de muito o mero controle da legalidade até então prioritário.

Paralelamente às novas e mais abrangentes competências constitucionais, o Tribunal de Contas da União viu-se inserido no contexto de crescente universalização das informações que tem caracterizado a sociedade brasileira e global. O cidadão vem deixando, gradualmente, de ser sujeito passivo em relação ao Estado, passando a exigir melhores serviços, respeito à cidadania, mais transparência, honestidade, economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União formalizou sua adesão ao *Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública*. Considerando-se que, como já visto, um dos objetivos específicos desse programa é sensibilizar (motivar) os servidores para melhorias de qualidade na prestação de serviços, há necessidade de se estudar a motivação no âmbito do Tribunal, notadamente entre os servidores que desempenham a atividade-fim – fiscalização –, que são os ocupantes do cargo de Analista de Finanças e Controle Externo - Área Controle Externo (AFCE-CE). Mas, que tipo de estudo?

Formulação do problema

O autor entende, à semelhança de Herzberg e outros, que os fatores que influenciam a motivação do trabalhador são aqueles intrínsecos à natureza do trabalho. Assim, estudar a motivação do AFCE-CE corresponderia a estudar a presença de fatores motivadores no trabalho por ele executado. Nesse sentido, um – e apenas um – dos inúmeros problemas que

podem ser suscitados é: até que ponto a natureza mesma do trabalho do AFCE-CE favorece sua motivação?

Suposição

O autor acredita que os aspectos intrínsecos ao trabalho do AFCE-CE limitam o controle desse trabalhador sobre seu trabalho, com impacto negativo sobre sua motivação. Entre os inúmeros aspectos que podem caracterizar a natureza do trabalho do AFCE-CE, elegem-se aqueles que permitem igualmente caracterizar o grau do controle exercido pelo trabalhador sobre o trabalho realizado. O controle do trabalhador sobre seu trabalho refere-se ao controle tanto sobre o produto final – ou resultado – desse trabalho quanto ao controle do processo de trabalho.

O controle sobre o produto final do trabalho pode ser entendido como o oposto da alienação entre o trabalhador e o produto do seu trabalho, amplamente descrita pelos marxistas¹. Considerando-se que o produto do trabalho do AFCE-CE são seus pareceres - que são submetidos à consideração de instâncias superiores, até seu julgamento final e efetiva materialização na forma de medidas corretivas e/ou punitivas -, há que se estudar o *rito processual* no TCU, visto que é exatamente no decorrer desse processo que ocorreria a alienação.

O controle do processo de trabalho equivale ao domínio do processo de trabalho que é proporcionado pela competência técnica, pela qualificação do trabalhador para um trabalho específico. O trabalhador conduz o trabalho; não é conduzido por ele. A variável por excelência para se revelar essa outra dimensão do controle do trabalhador sobre seu trabalho é a *formação profissional dos AFCE-CE*. E essa formação profissional - como será demonstrado - é *generalista*.

Assim, neste ponto, a suposição inicialmente feita de que a natureza intrínseca do trabalho do AFCE-CE limitaria seu controle sobre o trabalho executado, com reflexos negativos em sua motivação, assume nova forma: *a formação profissional generalista do AFCE-CE e o rito processual do TCU limitam o controle do AFCE-CE sobre seu trabalho, com impacto negativo sobre sua motivação.*

Objetivos

O objetivo final da pesquisa foi investigar a relação existente entre a natureza do trabalho do AFCE-CE e sua motivação. Para tanto, estabeleceram-se objetivos intermediários. Assim, primeiramente, procurou-se descrever, via pesquisas documental e telematizada, os objetivos institucionais, funções e competências do Tribunal de Contas da União, bem como o trabalho realizado pelo AFCE-CE. Em seguida, a pesquisa se orientou no sentido de se caracterizar a formação profissional generalista do AFCE-CE e o rito processual do TCU. Por último, mediante pesquisa bibliográfica e observação *in loco* - pois o autor é servidor do TCU, ocupando o cargo de AFCE-CE -, cabia identificar relações entre, de um lado, a formação profissional generalista do AFCE-CE e o rito processual do TCU, e, de outro lado, a motivação desse AFCE-CE para o trabalho.

Relevância do estudo

Num ambiente externo de crescentes expectativas quanto à efetividade da atuação do Tribunal de Contas da União, torna-se relevante um estudo que venha a abordar a motivação justamente no âmbito da atividade-fim do Tribunal, visto que o resultado de suas investigações pode vir a contribuir para o estabelecimento de formas mais eficazes de gerenciamento de seus recursos humanos.

¹ O “objeto que o trabalho produz, o seu produto, é enfrentado como uma *entidade alheia*, como uma força que se torna *independente* do seu produtor” (Marx *apud* Marcuse, 1978, p. 255).

Definição dos termos

Analista de Finanças e Controle Externo – Área Controle Externo (AFCE-CE) – profissional responsável pela realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como pela emissão de pareceres nas prestações de contas dessas unidades.

Auto-realização – a realização do potencial individual, no sentido de tornar real o que é apenas potencial, virtual.

Controle do trabalhador sobre seu trabalho – caracteriza-se por duas dimensões: (1) controle sobre o produto do trabalho - o oposto da alienação entre trabalhador e produto do trabalho - e (2) controle do processo de trabalho como resultante de competência e qualificação técnica para o trabalho.

Formação profissional – refere-se à natureza dos conhecimentos profissionais adquiridos pelo profissional, desde os conhecimentos adquiridos academicamente até aqueles adquiridos no treinamento e no desempenho de suas atividades.

Motivação – busca de satisfação de aptidões fisiológicas e psíquicas adquiridas pelo indivíduo ao longo de sua história, que causa e dá origem a comportamentos (Dejours, 1994).

Produtividade – relação entre resultados obtidos e tempo e recursos despendidos.

Profissional especialista – perito; profissional detentor de conhecimento vertical, profundo, sobre determinado assunto, de forma a poder transitar sobre todos os aspectos de um problema relacionado àquele assunto. Não se trata aqui do profissional cujos conhecimentos se limitam a segmento ou parcela específica do assunto, como, por exemplo, o operário especializado de uma linha de montagem.

Profissional generalista – profissional que detém amplo conhecimento no sentido horizontal, isto é, é capaz de transitar com propriedade sobre diversos assuntos, sem, contudo, tornar-se um perito, uma referência, em qualquer desses assuntos.

Rito processual do Tribunal de Contas da União – refere-se ao processo ao qual são submetidos os pareceres e relatórios elaborados pelo AFCE-CE até seu julgamento final pelos ministros membros do Tribunal.

Metodologia

Tipo de pesquisa

Para a classificação da pesquisa, utilizar-se-á a taxionomia proposta por Vergara (1998).

Quanto aos fins, trata-se de pesquisa descritiva, pois se procura descrever as características inerentes ao trabalho do AFCE-CE, assim como estabelecer relações entre motivação e variáveis que caracterizam aquele trabalho.

Quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica, telematizada e documental. Trata-se, também, de estudo de caso a partir da própria experiência do autor como AFCE-CE, o que possibilitou observação *in loco*.

As pesquisas telematizada e documental foram utilizadas para a descrição de procedimentos internos do Tribunal de Contas da União, notadamente para caracterização das variáveis *formação profissional do AFCE-CE* e *rito processual do Tribunal*. Por meio da pesquisa bibliográfica, por sua vez, procurou-se estabelecer relações entre as variáveis estudadas, além de aprofundar sua definição.

Coleta e tratamento de dados

A coleta de dados deu-se por:

- a. pesquisa bibliográfica em livros, artigos, dissertações e periódicos, com o objetivo de fundamentar teoricamente o estabelecimento de relações entre as variáveis estudadas;
- b. pesquisa documental nos arquivos do Tribunal de Contas da União, de forma a descrever e caracterizar as atividades do Tribunal e do AFCE-CE;
- c. pesquisa telematizada, na *intranet* do Tribunal de Contas da União, sobre normas e decisões relacionadas às atividades de fiscalização;

Capítulo 1. O TRIBUNAL DE CONTAS DO UNIÃO

1.1. História

No Brasil, no século XIX, durante o Império, ocorreram freqüentes discussões acerca da necessidade de uma instituição de fiscalização das contas públicas. De um lado, estavam aqueles que defendiam a criação de um órgão independente para essa finalidade; de outro, aqueles que afirmavam que tal órgão, com essa atribuição específica, era prescindível; o controle deveria ser atribuição dos mesmos executores das políticas públicas.

Não obstante as discussões terem durado quase um século, foi somente com o advento da República - e o conseqüente fortalecimento do Poder Legislativo – que surgiram as condições políticas favoráveis ao advento de uma corte de contas. Em 07/11/1890, foi assinado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, o ato de criação do Tribunal de Contas – o Decreto nº 966-A, de 07/11/1890 -, ao qual caberia o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e à despesa da República (TCU, 1999, p. 267). Todos os atos suscetíveis de criar despesa, para gozarem de efetividade, deveriam ter o visto prévio do Tribunal de Contas.

Segundo o então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, a quem coube a iniciativa do Decreto, o Tribunal de Contas deveria ser um corpo de magistratura autônomo que ocupasse posição intermediária entre o Executivo e o Legislativo, com atribuições de revisão e julgamento e garantido contra ameaças externas à sua autonomia, de modo a poder exercer efetivamente suas funções (TCU, 1999, p. 270).

Contudo, a comissão designada por Rui Barbosa para elaborar o projeto de regulamentação do Decreto nº 966-A/1890 não terminou seu trabalho antes da posse de seu sucessor no Ministério da Fazenda, Tristão de Alencar Araripe, o qual não era favorável a um Tribunal de Contas (Carneiro, 1990, p. 36). Assim, o Tribunal de Contas não existia de fato. Talvez em função disso, não obstante já ter sido criado em 1890, o constituinte de 1891 instituiu novamente o Tribunal de Contas no artigo 89 da nova Constituição:

É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

João Barbalho, em sua obra *Comentários à Constituição de 1891*, de 1992 (in Cotias e Silva, 1999, p. 39), assim se manifestou sobre a inserção do dispositivo naquela Constituição:

O parlamento imperial nunca quis que existisse esse fiscal esmerilhador, indiscreto, incompatível com as facilidades dos ministros e exigências dos deputados.

E na República, algum presidente poderia contrariar-se com esse obstáculo às suas facilidades no modo de empregar os dinheiros públicos; isto traria sério perigo à instituição. Criada por lei ordinária, ficaria às legislaturas inutilizá-la, ou suprimi-la, até sob alegação de economia.

Mais adiante, o mesmo autor afirma:

Embora já estivesse Rui Barbosa afastado do governo, a comissão por ele designada prosseguiu na elaboração do regulamento do Tribunal. As suas primeiras atribuições foram abrigadas em linhas gerais na lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, assinada pelo marechal Deodoro da Fonseca” (*idem*, p. 41).

Contudo, por força da oposição do Ministro da Fazenda, Tristão de Alencar Araripe, o projeto de regulamentação da Lei nº 23/1891 não foi acolhido. Rodrigues Alves, que o sucedeu no Ministério, apresentou novo projeto de regulamentação que contrariava o disposto na Constituição acerca da independência funcional do Tribunal. Tal projeto, contudo, duramente criticado, não foi aprovado (*idem*, p. 42).

Somente com a assunção do tenente-coronel Serzedello Corrêa – defensor da existência de um Tribunal de Contas - como Ministro da Fazenda houve a regulamentação da Lei nº 23/1891, por meio do Decreto Provisório nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892. A instalação do Tribunal de Contas aconteceu em 17 de janeiro de 1893 (*idem*, p. 42-43).

Com algumas poucas alterações em seu modo de funcionamento, particularmente em razão dos diversos cenários políticos,

o TCU, até 1967, efetuava apenas controle prévio e posterior das despesas públicas, exclusivamente sob aspecto da legalidade, valendo-se dos instrumentos do registro prévio e da prestação de contas (...) A Constituição de 1967 extinguiu o registro prévio, conferindo ao Tribunal, entretanto, faculdade de realizar inspeções e auditorias, que garantiam exercício da fiscalização prévia, concomitante e posterior” (Souto, 1999, p. 33).

A partir do Decreto-lei nº 199/67, que dispôs “sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União”, o Tribunal adotou essa nova denominação.

Com o advento da Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve suas atribuições ampliadas, passando a “ter competência para avaliar não só a legalidade de despesas, mas igualmente aspectos operacionais e patrimoniais, também sob as óticas da legitimidade e economicidade” (*idem*).

1.2. O Tribunal de Contas na atual Constituição

As competências constitucionais do TCU podem ser assim sintetizadas:

COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	
COMPETÊNCIA	FUNDAMENTO
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.	art. 33, § 2º e art. 71, II
Fiscalizar as aplicações de subvenções e a renúncia de receitas.	art. 70
Apreciar as contas anuais do Presidente da República.	art. 71, I
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.	art. 71, III
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.	art. 71, IV
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.	art. 71, V
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios.	art. 71, VI
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	art. 71, VII
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.	art. 71, VIII a XI
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas não autorizadas.	art. 72, § 1º
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades.	art. 74, § 2º
Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.	art. 161, parágrafo único

Fonte: Relatório de Atividades do 4º Trimestre de 1999 (TCU, 2000e)

A essas competências definidas pela Constituição, vieram juntar-se outras, definidas por leis ordinárias, elencadas a seguir:

COMPETÊNCIAS LEGAIS DO TCU	
COMPETÊNCIA	LEIS
Decidir sobre consulta formulada a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares.	Lei nº 8.443/92
Decidir sobre representações contra irregularidades em processos licitatórios.	Lei nº 8.666/93
Exercer o controle da legalidade e legitimidade das declarações de bens e rendas apresentadas por ocupantes de cargos, empregos e funções dos Poderes da União.	Lei nº 8.730/93
Decidir sobre representações referentes ao descumprimento da obrigatoriedade de notificação às câmaras municipais da transferência de recursos federais para os respectivos municípios.	Lei nº 9.452/97
Acompanhar e apreciar documentação dos processos de desestatização.	Lei nº 9.491/97
Criar e manter homepage para divulgação de dados e informações acerca das contas públicas.	Lei nº 9.755/98
Verificar o cumprimento, pela União, dos limites das despesas com pessoal.	Lei Complementar nº 96/99

Fonte: Relatório de Atividades do 4º Trimestre de 1999 (TCU, 2000e)

1.3. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União

A atual Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, a Lei nº 8.443, data de 16/07/92; a seguir, transcrevo alguns de seus dispositivos que entendo necessários aos objetivos deste trabalho (os grifos são meus):

TÍTULO II
JULGAMENTO E FISCALIZAÇÃO
Capítulo I
Julgamento de Contas
Seção I
Tomada e Prestação de Contas

Art. 6º Estão sujeitas à tomada de contas e, ressalvado o disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, só por decisão do Tribunal de Contas da União podem ser liberadas dessa responsabilidade as pessoas indicadas nos incisos I a VI do art. 5º desta Lei.

Art. 7º As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou de

prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa.

(...)

Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

§ 1º Não atendido o disposto no *caput* deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

(...)

Seção II

Decisões em Processo de Tomada ou Prestação de Contas

(...)

Art. 11. O Relator presidirá a instrução do processo, determinando, mediante despacho singular, de ofício ou por provocação do órgão de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal, o sobrestamento do julgamento, a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo, na forma estabelecida no Regimento Interno, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito.

Art. 12. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal:

- I - definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado;
- II - se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida;
- III - se não houver débito, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa;
- IV - adotará outras medidas cabíveis.

§ 1º O responsável cuja defesa for rejeitada pelo Tribunal será cientificado para, em novo e improrrogável prazo estabelecido no Regimento Interno, recolher a importância devida.

(...)

Art. 15. Ao julgar as contas, o Tribunal decidirá se estas são regulares, regulares com ressalva, ou irregulares.

Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

§ 1º O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.

(...)

Subseção I Contas Regulares

Art. 17. Quando julgar as contas regulares, o Tribunal dará quitação plena ao responsável.

Subseção II Contas Regulares com Ressalva

Art. 18. Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Subseção III Contas Irregulares

Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei (TCU, 1998, p. 24-28).

Seção III Execução das Decisões

(...)

Art. 23. A decisão definitiva será formalizada nos termos estabelecidos no Regimento Interno, por acórdão, cuja publicação no Diário Oficial da União constituirá:

I - no caso de contas regulares, certificado de quitação plena do responsável para com o Erário;

II - no caso de contas regulares com ressalva, certificado de quitação com determinação, nos termos do art. 18 desta Lei;

III - no caso de contas irregulares:

a) obrigação de o responsável no prazo estabelecido no Regimento Interno, comprovar perante o Tribunal que recolheu aos cofres públicos a quantia correspondente ao débito que lhe tiver sido imputado ou da multa cominada, na forma prevista nos arts. 19 e 57 desta Lei;

b) título executivo bastante para a cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável;

c) fundamento para que a autoridade competente proceda à efetivação das sanções previstas nos arts. 60 e 61 desta Lei.

Art. 24. A decisão do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou cominação de multa, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo, nos termos da alínea b do inciso III do art. 23 desta Lei.

Art. 25. O responsável será notificado para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, efetuar e comprovar o recolhimento da dívida a que se refere o art. 19 e seu parágrafo único desta Lei.

Parágrafo único. A notificação será feita na forma prevista no art. 22 desta Lei.

(...)

Art. 28. Expirado o prazo a que se refere o *caput* do art. 25 desta Lei, sem manifestação do responsável, o Tribunal poderá:

I - determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente; ou

II - autorizar a cobrança judicial da dívida por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal, na forma prevista no inciso III do art. 81 desta Lei.

(...)

Art. 61. O Tribunal poderá, por intermédio do Ministério Público, solicitar à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição.

TÍTULO III ORGANIZAÇÃO DO TRIBUNAL

Capítulo I Sede e Composição

Art. 62. O Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal e compõe-se de nove ministros.

Art. 63. Os ministros, em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, serão substituídos, mediante convocação do Presidente do

Tribunal, pelos auditores, observada a ordem de antigüidade no cargo, ou a maior idade, no caso de idêntica antigüidade.

§ 1º Os auditores serão também convocados para substituir ministros, para efeito de *quorum*, sempre que os titulares comunicarem, ao Presidente do Tribunal ou da Câmara respectiva, a impossibilidade de comparecimento à sessão.

(...)

Art. 64. Funciona junto ao Tribunal de Contas da União o Ministério Público, na forma estabelecida nos arts. 80 a 84 desta Lei.

Art. 65. O Tribunal de Contas da União disporá de Secretaria para atender às atividades de apoio técnico e administrativo necessárias ao exercício de sua competência.

Capítulo II

Plenário e Câmaras

Art. 66. O Plenário do Tribunal de Contas da União, dirigido por seu Presidente, terá a competência e o funcionamento regulados nesta Lei e no seu Regimento Interno.

Art. 67. O Tribunal de Contas da União poderá dividir-se em Câmaras, mediante deliberação da maioria absoluta de seus ministros titulares.

(...) (*idem*, p. 38)

1.4. Composição atual do colegiado²

Ministro Iram Saraiva - Presidente

Ministro Humberto Guimarães Souto - Vice-Presidente

Ministro Adhemar Paladini Ghisi

Ministro Adylson Motta

Ministro Bento José Bugarin

Ministro Guilherme Gracindo Soares Palmeira

Ministro Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça

Ministro Valmir Campelo

Ministro Walton Alencar Rodrigues

²

No Anexo, perfis dos atuais Ministros e Auditores.

Auditor José Antônio Barreto de Macedo

Auditor Lincoln Magalhães da Rocha

Auditor Benjamin Zymler

1.5. Natureza da instância Tribunal de Contas da União

Conforme já visto, o artigo 71 da Constituição Federal dispõe que o controle externo da Administração Pública será exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Para se entender o que significam *controle externo* e *auxílio*, transcrevo trecho de autoria do Ministro Bento José Bugarin (1994, p. 13-14):

(...) seria interno o controle realizado pelo próprio organismo responsável pelo ato ou atividade fiscalizados e externo o efetuado por organismo estranho à parte da Administração incumbida da conduta examinada.

O controle externo *lato sensu* divide-se em dois campos: jurisdicional e legislativo. Ao primeiro, exercido pelos órgãos do Poder Judiciário, cabe o exame exclusivamente sob as óticas da legalidade e da constitucionalidade. Ao segundo, exercido pelas Casas Legislativas, compete não só o exame da constitucionalidade e da legalidade, mas também a supervisão política e administrativa, particularmente nos aspectos programáticos, orçamentários, de mérito e de resultado.

Por sua vez, o controle externo parlamentar separa-se em duas grandes linhas: uma, a política, visando à garantia dos interesses superiores do Estado e da comunidade; outra, a técnica, voltada para a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, consoante definido no art. 70 da Constituição Federal. A este último ramo é que se aplica a denominação controle externo *stricto sensu* utilizada no mencionado dispositivo constitucional (...).

Há correntes diversas no entendimento da exata natureza do TCU. O ex-ministro Ewald Sizenando Pinheiro (1993, p. 15-16), por exemplo, entendia que

a expressão auxílio não implica subordinação do Tribunal ao Poder Legislativo. Auxílio aqui significa colaboração, e como tal deve ser entendido. Aliás, diga-se de passagem, o Tribunal não está subordinado a nenhum outro Poder. Ele se situa ao lado deles, em posição equidistante, pois a todos fiscaliza, não se compreendendo que o órgão fiscalizador fique sujeito hierarquicamente ao órgão fiscalizado.

Por outro lado, segundo o Ministro Bugarin (1994, p. 17), Celso Antônio Bandeira de Mello e Michel Temer afirmam tratar-se o Tribunal de órgão componente do Legislativo, praticando atos de natureza administrativa em auxílio àquele Poder.

De qualquer maneira, tais divergências parecem ter tido início já no nascimento do Tribunal, com a Exposição de Motivos de Rui Barbosa quando de sua criação: “um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, (...) colocado em posição autônoma”.

À parte essa questão sobre a autonomia do Tribunal, há também certa divergência acerca de ser o Tribunal um órgão judicial ou administrativo. A esse respeito, e também com relação à questão da autonomia, entendo novamente adequado citar o Ministro Bugarin (1994, p. 17-18):

A doutrina acima alinhavada, analisada à luz da atual Constituição Federal, nos permite duas conclusões básicas a respeito do Tribunal de Contas. Em primeiro lugar, trata-se de um órgão de índole administrativa, dotado de autonomia, formalmente vinculado ao Poder Legislativo e que auxilia este no exercício do controle externo.

Em segundo lugar, diante da unicidade de jurisdição consagrada na Lei Maior e da iniciativa conferida ao Tribunal, constata-se que a Corte de Contas, embora possua competência constitucional para julgar as contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos, não possui funções judicantes *stricto sensu*, isto é, não exerce atividade jurisdicional propriamente dita, mas sim uma função verificadora, consistindo suas deliberações em juízos acerca da exatidão e da legalidade dos demonstrativos submetidos à sua apreciação.

(...)

(...) no Brasil, onde vigora o princípio da unicidade da jurisdição, não se configura a existência de um contencioso administrativo. Assim, não se pode atribuir natureza jurisdicional *stricto sensu* às decisões do Tribunal de Contas, órgão que não possui caráter judicial.

Uma última questão em que há divergências é quanto a serem os Ministros do Tribunal agentes políticos ou não³. Enquanto Hely Lopes Meirelles (1998, p. 74) os inclui nessa

³ “Os *agentes públicos*, gênero que acima conceituamos, repartem-se inicialmente em quatro espécies ou categorias bem diferenciadas, a saber: *agentes políticos*, *agentes administrativos*, *agentes honoríficos* e *agentes delegados* (...).

Agentes políticos: são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de

categoria, Celso Antonio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella Di Pietro adotam conceito mais restrito, considerando agentes políticos apenas os chefes do Poder Executivo nos níveis federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado e os Senadores, Deputados e Vereadores, responsáveis pela fixação de metas, diretrizes e planos governamentais (di Pietro, 1995, p. 354)⁴.

À parte o posicionamento dos juristas, o entendimento no âmbito do próprio Tribunal é pela inclusão dos Ministros e Auditores na categoria de agentes políticos. O Auditor Lincoln Magalhães da Rocha, embora frise que predominam, nas decisões do Tribunal, as considerações de ordem técnica, afirma que as decisões no TCU contêm caráter político:

atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na constituição e em leis especiais. Não são servidores públicos, nem se sujeitam ao *regime jurídico* único estabelecido pela Constituição de 1988. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos.

Os *agentes políticos* exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São as *autoridades públicas supremas* do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição. Em doutrina, os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juizes nos seus julgamentos, e, para tanto, ficam a salvo de responsabilização civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder.

Realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e de opções políticas. (...)

Agentes administrativos: são todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico único da entidade estatal a que servem. São investidos a título de emprego e com retribuição pecuniária, em regra por nomeação e, excepcionalmente, por contrato de trabalho ou credenciamento. (...)

(...) Suas atribuições, de chefia, planejamento, assessoramento ou execução, permanecem no âmbito das habilidades profissionais postas remuneradamente a serviço da Administração. Daí por que tais agentes respondem sempre por simples culpa pelas lesões que causem à Administração ou a terceiros no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, visto que os atos profissionais exigem perícia técnica e perfeição de ofício.

(...)” (Meirelles, 1993, p. 71-75)

⁴ “(...) no Brasil, a participação do Judiciário em decisões políticas praticamente inexiste, pois a sua função se restringe, quase exclusivamente, à atividade jurisdicional sem grande poder de influência na atuação política do Governo, a não ser pelo controle *a posteriori*.

O mesmo se diga com relação aos membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas, o primeiro exercendo uma das funções essenciais à justiça, ao lado da Advocacia Geral da União, da Defensoria Pública e da Advocacia, e o segundo a função de auxiliar do Legislativo no controle sobre a Administração. Em suas atribuições constitucionais nada se encontra que justifique a sua inclusão entre as funções de governo; não participam, direta ou indiretamente, das decisões governamentais (di Pietro, 1995, p. 354).

Resumindo e concluindo: decidir é sempre um ato que implica certo conteúdo político, no sentido lato da palavra. Daí a classificação de agentes políticos que a doutrina apresenta para a categoria daqueles que decidem no sistema tribunais de contas; os ministros, na área federal, e os conselheiros, na esfera estadual e municipal.

Predomina, entretanto, o caráter técnico jurídico baseado no princípio da legalidade no plano da superestrutura, e o da técnica contábil e administrativa no plano da infraestrutura, sem prejuízo da análise técnica ínsita à natureza do objeto da decisão: técnica médica, técnica mecânica, técnica gerencial, técnica farmacêutica, técnica arquitetônica, técnica urbana, técnica social, técnica patrimonial, técnica financeira, técnica orçamentária, etc. (1998, p. 39).

Mais clara é a manifestação de Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU (1998, p. 45):

Pode-se, assim, em síntese, afirmar que o Tribunal de Contas da União é destinatário de explícita autorização constitucional para desempenhar, de modo independente, porém harmônico, verdadeiro papel de **parceiro** da Administração Pública Federal, constituindo-se, com fulcro em competências e prerrogativas específicas, em *imprescindível colaborador*, e assumindo, em consequência, ativo papel institucional na condução dos destinos da sociedade brasileira.

Qualquer que seja o entendimento, contudo, é inegável que a composição do colegiado é, em grande parte, política (dois terços do colegiado são escolhidos pelos parlamentares)⁵, e sua interface com o Congresso é atestada no seguinte trecho de palestra proferida pelo então Presidente do Congresso Nacional, Senador Nelson Carneiro, em ciclo de palestras comemorativas ao 1º Centenário do Tribunal de Contas da União, em 1990:

Durante esses cem anos, tranqüilas e harmônicas têm sido as relações entre esta Corte e o Congresso Nacional. Aqui pontificaram e pontificam eminentes figuras que ali plantaram tradição de trabalho, honradez e independência. E ao Parlamento chegaram, ou retornaram, pelo voto popular, ministros que se destacaram nesta Casa pela competência e operosidade. Daí por que a efeméride que ora se exalta é também um pouco nossa, não só pelos laços que constitucionalmente nos unem, mas, ainda, pelo entendimento constante e respeito recíproco que os anos apenas fortalecem (Carneiro, 1990, p. 39)⁶.

⁵ Perfis dos membros do colegiado no Anexo.

⁶ Não obstante os estreitos laços existentes entre os membros do colegiado e os membros do Congresso Nacional, as atividades de controle externo não se têm beneficiado de fortalecimento político, conforme bem demonstram os seguintes depoimentos de Diretora da Subsecretaria de Apoio Técnico a Orçamentos Públicos, do Senado Federal, e de ex-Presidente do TCU:

1.6. Órgãos e entidades jurisdicionados

Os órgãos e entidades federais jurisdicionados ao TCU, excluídas as respectivas subunidades, bem como os Estados, Municípios e o Distrito Federal, totalizavam, ao final de 1999, 2.529 unidades, assim dispostas, segundo sua natureza:

(...) podemos asseverar que a tarefa de Controle Externo dos atos do Poder Executivo atribuída ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, particularmente, a fiscalização orçamentária, contábil, financeira e patrimonial vem sendo realizada de forma assistemática, pelo menos em termos de Congresso Nacional, dada a precariedade dos procedimentos rotineiros de controle, exacerbada pela resistência de alguns setores a mudanças, à falta de vontade política e às injunções conjunturais, que vêm conturbando a realidade nacional” (de Medeiros, 1994, p. 57).

Quando em 1985 exercíamos a Presidência do TCU, tendo em vista o art. 72, § 4º da Constituição então vigente, determinei que se fizessem duas cópias autenticadas de todos os processos que tramitavam no Tribunal com referência aos chamados 'escândalos do colarinho branco’.

Uma das cópias levei ao Presidente da República e foi entregue, por mim, com a assistência do Ministro decano, ao Prof. Leitão de Abreu, Chefe do Gabinete Civil.

A outra cópia foi, da mesma maneira, entregue ao Presidente do Senado, Senador Moacir Dalla, do Espírito Santo.

É que o artigo, citado, da Constituição, determina que, quando o tribunal detectar, no processo, graves irregularidades ou abusos, REPRESENTARÁ ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional.

Passados meses, sabem o que ocorreu?

O Presidente do Senado, já agora o Senador do Mato Grosso José Fragelli, mandou, numa caminhonete, de volta ao TCU, todos os processos que, em cópias, lhe havíamos remetido, com um ofício dizendo que o Congresso nada poderia fazer porque o artigo 72, § 4º da Constituição (de 1967) não estava ainda regulamentado...

E pensar que cerca de 284 itens da atual Constituição, que já desejam reformar, ainda dependem de Lei Complementar pelo Congresso...! (de Rezende, 1994, p. 131).

UNIDADES JURISDICIONADAS AO TCU

NATUREZA	QUANTIDADE
Administração Direta	1.382
Agência Executiva	1
Autarquia	131
Coligada	2
Conselho de Profissão	455
Controlada	36
Empresa Pública	18
Fundação	41
Fundo	64
Fundo de Investimento	5
Organização Social	4
Órgão Autônomo	10
Poder Judiciário	106
Poder Legislativo	5
Serviço Social Autônomo	209
Sociedade de Economia Mista	40
Subsidiária	17
Supranacional	3
Subtotal	2.529
Municípios	5.506
Estados e DF	27
Total	8.062

Fonte: Relatório de Atividades do 4º Trimestre de 1999 (TCU, 2000e).

A fiscalização desse conjunto de órgãos e entidades, em conjunto com as demais atribuições do Tribunal, dá origem a milhares de processos, os quais são submetidos aos Ministros e Auditores.

O quadro abaixo mostra os processos julgados ou apreciados pelo Tribunal nos exercícios de 1997 e 1998, segundo a classe de assunto. Conforme é possível verificar, os processos de tomadas e prestações de contas, de tomadas de contas especiais e os de aposentadoria foram as três classes mais numerosas em ambos os exercícios.

PROCESSOS JULGADOS OU APRECIADOS EM 1997 E 1998

CLASSE DE ASSUNTO	1998	%	1997	%
Tomadas e Prestações de Contas Anuais	2.607	24,50	3.16	21,60
Tomadas de Contas Especiais	2.518	23,67	2.97	20,34
Aposentadorias	1.350	12,69	2.96	20,23
Pensões Militares	862	8,10	6	0,44
Pensões Civis	648	6,09	63	4,30
Admissões de Pessoal	478	4,49	2.52	17,21
Recursos	443	4,16	41	2,84
Levantamentos, Inspeções e Auditorias	425	3,99	46	3,14
Representações	348	3,27	32	2,25
Outros Assuntos	312	2,93	36	2,49
Reformas	244	2,29	6	0,43
Administrativos	233	2,19	49	3,35
Denúncias	141	1,33	17	1,22
Consultas	31	0,29	2	0,17
TOTAL	10.640	99,99	14.64	100,01

Fonte: Relatório de Atividades do Exercício de 1998 (TCU, 2000e).

Do total de 14.649 processos julgados ou apreciados pelo TCU em 1997, 6.143 referiram-se a tomadas e prestações de contas e tomadas de contas especiais, das quais 1.071 (17,43%) foram julgadas irregulares, condenando-se os respectivos responsáveis ao recolhimento de débitos ou pagamento de multas num total de 26.309.571,27 UFIR (equivalentes a R\$ 23.941.709,85 em 31/12/1997).

Do total de 10.640 processos em 1998, 5.125 foram referentes a tomadas, prestações de contas e tomadas de contas especiais, das quais 838 (16,35%) foram julgadas irregulares, sendo que os débitos e multas a cujo recolhimento/pagamento os responsáveis foram condenados totalizaram 44.665.685,50 UFIR (R\$ 42.928.190,33 em 31/12/1998).

Contudo, em decorrência das citações e notificações feitas em 1998 e nos exercícios anteriores, foram efetuados, em 1998, recolhimentos aos cofres públicos no valor total de apenas R\$ 1.081.208,15. Nesses casos, quando o responsável, após ter sido notificado, não recolhe tempestivamente a importância devida, a competência do Tribunal limita-se a formalizar processo de cobrança executiva, encaminhando-o ao Ministério Público junto ao Tribunal para, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) ou das unidades jurisdicionadas

ao TCU, promover a cobrança judicial da dívida ou o arresto de bens, processo freqüentemente moroso.

Do total de 937 responsáveis cujas contas foram julgadas irregulares em 1998, 489 tiveram seus nomes incluídos no cadastro para fins de inelegibilidade (artigo 3º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90 e artigo 11, § 5º, da Lei nº 9.504/97).

1.7. A Secretaria do Tribunal de Contas da União

Para uma visão geral, transcrevo, a seguir, as disposições da Resolução/TCU nº 133/2000, que “Dispõe sobre a organização administrativa e competências das unidades integrantes da Secretaria do Tribunal de Contas da União” (os grifos são meus):

RESOLUÇÃO Nº 133, DE 22 DE MARÇO DE 2000

Art. 2º A Secretaria do Tribunal tem por finalidade desempenhar as atividades técnicas, administrativas e operacionais necessárias ao pleno exercício das competências do Tribunal de Contas da União.

Art. 3º A Secretaria do Tribunal tem a seguinte estrutura:

I – Unidades de apoio e assessoramento ao Presidente:

- a) Secretaria da Presidência;
- b) Gabinete do Presidente;
- c) Consultoria Jurídica;
- d) Assessoria Parlamentar;
- e) Assessoria de Cerimonial e de Relações Institucionais;
- f) Assessoria de Imprensa;
- g) Assessoria de Relações Internacionais;

II – Unidades de apoio e assessoramento a autoridades:

- a) Gabinetes de Ministros, de Auditores, de representantes do Ministério Público junto ao Tribunal e do Corregedor;

III – Unidades básicas:

- a) Secretaria-Geral de Controle Externo;
- b) Secretaria-Geral das Sessões;
- c) Secretaria-Geral de Administração;
- d) Secretaria de Controle Interno;

e) Instituto Serzedello Corrêa;

IV – Órgãos colegiados:

- a) Comissão de Coordenação Geral;
 - b) Conselho Editorial da Revista;
 - c) Comitê de Educação e Pesquisa.
- (...) (TCU, 2000g)

1.8. A Secretaria-Geral de Controle Externo

Visto que é no âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo que se realiza a atividade-fim do TCU, objeto de análise neste trabalho, transcrevo, a seguir, suas atribuições e organização, segundo definidas pela Resolução/TCU nº 133/2000:

Da Finalidade, Estrutura e Competências da Secretaria-Geral de Controle Externo

Art. 32. A Secretaria-Geral de Controle Externo, unidade básica integrante da Secretaria do Tribunal, subordinada à Presidência, tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, controlar, coordenar, executar e supervisionar as atividades de controle e fiscalização a cargo do Tribunal de Contas da União, bem como assessorar o Presidente, os Ministros e Auditores em matéria de sua área de atuação.

(...)

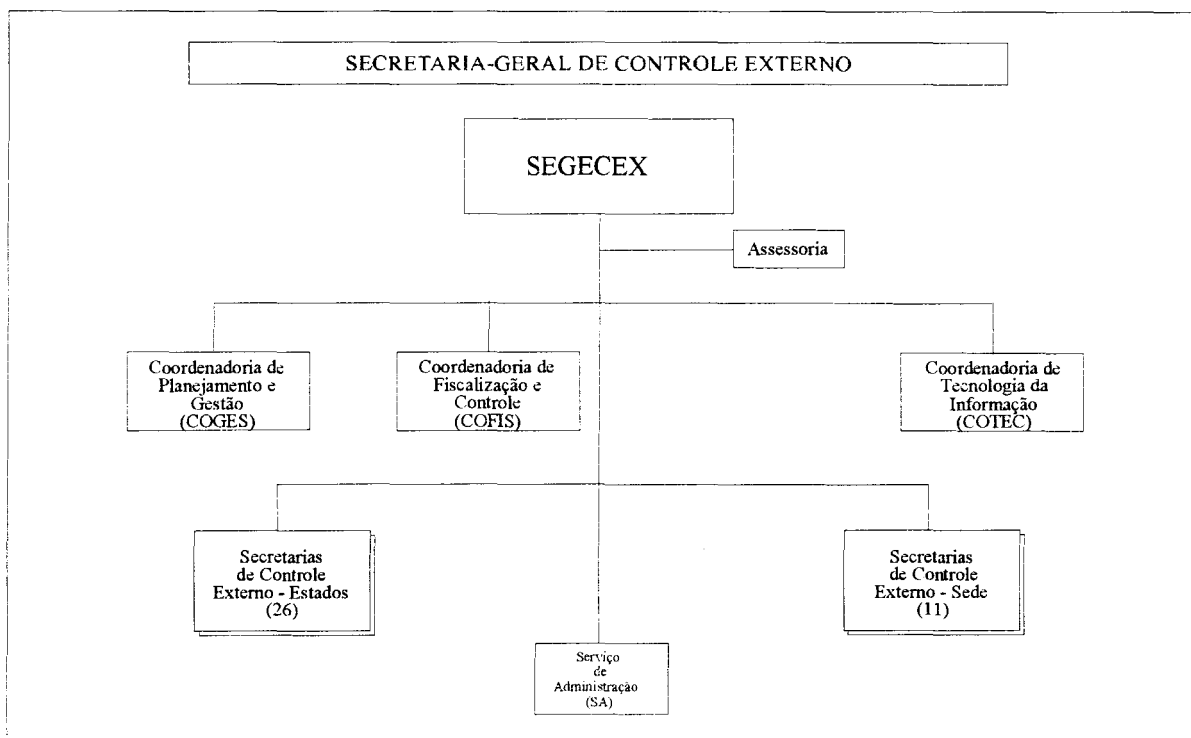
Art. 34. Compete à Secretaria-Geral de Controle Externo:

- I – planejar, coordenar, orientar, dirigir e controlar as atividades das unidades técnico-executivas subordinadas;
- II – regulamentar os assuntos necessários ao desenvolvimento das ações da unidade mediante portaria, ordem de serviço ou outro ato administrativo;
- III - coordenar a elaboração dos relatórios institucionais do Tribunal, que o Presidente deva apresentar por força de disposições constitucionais, legais ou regimentais;
- IV - coordenar a elaboração e a implementação do sistema de planejamento do Tribunal, bem como dos planos referentes às atividades das unidades técnico-executivas que lhe são subordinadas;
- V - coordenar o desenvolvimento de estudos voltados para o aperfeiçoamento das atividades de fiscalização e controle a cargo do Tribunal;
- VI - coordenar a formulação, o desenvolvimento e a implementação de políticas e diretrizes na área de tecnologia da informação;
- VII - assessorar a Presidência e o Relator de cuja Lista de Unidades Jurisdicionadas conste o órgão ou entidade envolvida, no que se refere ao atendimento a solicitações formuladas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas ou comissões técnicas ou de inquérito;

- VIII - definir e alocar, em conjunto com a Secretaria-Geral de Administração, os recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários às atividades de controle externo do Tribunal;
- IX – participar, em coordenação com o Instituto Serzedello Corrêa, na definição dos cursos, seminários, encontros de dirigentes, pesquisas e outras atividades relacionadas à área de controle externo;
- X – coordenar, com o auxílio da Assessoria Parlamentar, o relacionamento com o Congresso Nacional no que se refere aos assuntos da área de controle externo;
- XI – promover, junto aos órgãos competentes, o acesso do Tribunal a sistemas informatizados do Governo Federal de interesse para as atividades de controle externo;
- XII - promover o intercâmbio de informações com os órgãos do sistema de controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, visando à integração de suas atividades com as de controle externo exercidas pelo Tribunal;
- XIII - gerenciar o cadastro dos órgãos e entidades jurisdicionados ao Tribunal, bem como divulgar a clientela das secretarias de controle externo, propondo sua redistribuição, sempre que necessário ao equilíbrio da carga de trabalho;
- XIV - participar na elaboração, implementação e acompanhamento dos acordos de cooperação ou outros instrumentos firmados pelo Tribunal e que digam respeito à atividade de controle externo;
- XV - acompanhar e avaliar o desempenho técnico-administrativo das unidades que lhe são subordinadas, comunicando à Presidência os resultados;
- XVI - assessorar a Presidência na organização das Listas de Unidades Jurisdicionadas;
- XVII - formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;
- XVIII - estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;
- XIX - elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;
- XX - organizar internamente suas competências e atividades, observando o disposto nesta resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;
- XXI - desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente (TCU, 2000g).

1.8.1. Estrutura

Integram a estrutura da Secretaria-Geral de Controle Externo três Coordenadorias, trinta e sete Secretarias de Controle Externo e um Serviço de Administração:



(BTCU, 2000b, p. 8)

1.8.2. As Coordenadorias

As Coordenadorias são unidades de assessoramento da Secretaria-Geral de Controle Externo. Suas atribuições, ainda segundo a Resolução/TCU nº 133/2000, são as seguintes (os grifos são meus):

- “A **Coordenadoria de Fiscalização e Controle** tem por finalidade assessorar a Secretaria-Geral de Controle Externo em assuntos de fiscalização e controle, bem como coordenar e implementar atividades de pesquisa e desenvolvimento de métodos e técnicas de fiscalização e de planificação, acompanhamento e avaliação das fiscalizações a serem realizadas pelo Tribunal” (artigo 35).
- “A **Coordenadoria de Planejamento, Organização e Gestão da Qualidade** tem por finalidade assessorar a Secretaria-Geral de Controle Externo em assuntos de planejamento, modernização administrativa e de gerenciamento de programas de qualidade no âmbito da Secretaria do Tribunal”(artigo 38).

- “A **Coordenadoria de Tecnologia da Informação** tem por finalidade assessorar a Secretaria-Geral de Controle Externo na formulação de políticas e diretrizes na área de tecnologia da informação, bem como coordenar e implementar as atividades e soluções delas decorrentes no âmbito da Secretaria do Tribunal”(artigo 41).

1.8.3. As Secretarias de Controle Externo

As 37 Secretarias de Controle Externo, unidades técnico-executivas subordinadas à Secretaria-Geral de Controle Externo, têm por finalidade o exercício das atividades inerentes ao controle externo. É nessas unidades que se realiza o controle e fiscalização da Administração Pública. Em Brasília, localizam-se 11 delas (1ª a 11ª Secretarias de Controle Externo); nos Estados, são 26.

Integram a estrutura das Secretarias de Controle Externo um Serviço de Administração e até quatro Diretorias Técnicas. A 1ª e as 3ª a 11ª Secretarias de Controle Externo e as Secretarias de Controle Externo nos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo contam com três diretorias técnicas, a 2ª Secretaria de Controle Externo e a Secretaria no Estado do Rio de Janeiro contam com quatro diretorias técnicas, as Secretarias de Controle Externo nos Estados da Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Paraná e Santa Catarina, com duas diretorias técnicas, e as Secretarias de Controle Externo nos Estados do Acre, Amapá, Alagoas, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins, com uma.

As Secretarias de Controle Externo são dirigidas por Secretário de Controle Externo, o qual conta com dois assessores, com exceção das Secretarias nos Estados do Acre, Amapá, Alagoas, Rondônia, Roraima e Tocantins, com apenas um assessor.

1.8.3.1. Atribuições das Secretarias de Controle Externo

A 2ª, a 9ª, a 10ª e a 11ª Secretarias de Controle Externo são especializadas. Suas atribuições básicas são as seguintes:

- **2ª Secretaria de Controle Externo** – instrui, “para apreciação do Tribunal, os processos referentes a atos de admissão de pessoal, de concessão de aposentadoria, reforma, pensão e procedimentos de fiscalização, bem como outros que lhe forem submetidos por autoridade competente, vinculados a órgão ou entidades responsáveis por atividades relacionadas à sua área de atuação, exceto em grau de recurso” (artigo 48, I, da Resolução/TCU nº 133/2000).
- **9ª Secretaria de Controle Externo** – acompanha, fiscaliza e avalia os processos de desestatização realizados pela Administração Pública Federal, compreendendo as privatizações de empresas, inclusive instituições financeiras, e as concessões, permissões e autorizações de serviço público” (artigo 49, I, da Resolução/TCU nº 133/2000).
- **10ª Secretaria de Controle Externo** – instrui “os recursos interpostos a deliberações proferidas pelo Tribunal mediante acórdão ou decisão” (artigo 50, I, da Resolução/TCU nº 133/2000).
- **11ª Secretaria de Controle Externo** – assessora “o Relator na elaboração do relatório e do projeto de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República” (artigo 51, I, da Resolução/TCU nº 133/2000).

Às demais secretarias (**1ª e 3ª a 8ª Secretarias de Controle Externo e Secretarias de Controle Externo nos Estados**), compete, basicamente, “instruir, para fins de apreciação pelo Tribunal, os processos de contas, inclusive especiais, consultas, procedimentos de fiscalização, denúncias, representações, requerimentos, pedidos e outros relativos a órgãos ou entidades

vinculados à área de atuação da Secretaria, exceto em grau de recurso (artigo 47, *I*, da Resolução/TCU nº 133/2000).

Embora essas Secretarias não sejam especializadas por classes de assunto, verifica-se certa especialização em termos de unidades jurisdicionadas (clientela), como segue⁷:

- **1ª Secretaria de Controle Externo** - fiscaliza os órgãos da administração direta, autarquias e fundações vinculadas aos Ministérios dos Transportes, de Minas e Energia e das Comunicações.
- **3ª Secretaria de Controle Externo** - fiscaliza os órgãos da administração direta, autarquias e fundações vinculadas ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Defesa/Comando da Aeronáutica, ao Ministério da Defesa/Comando do Exército, ao Ministério da Defesa/Comando da Marinha, ao Ministério da Justiça e ao Ministério das Relações Exteriores.
- **4ª Secretaria de Controle Externo** - fiscaliza os órgãos da administração direta, autarquias e fundações vinculadas aos Ministérios da Previdência e Assistência Social, da Saúde e do Meio Ambiente.
- **5ª Secretaria de Controle Externo** - fiscaliza os órgãos da administração direta, autarquias e fundações vinculadas ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público da União e o Tribunal de Contas da União.
- **6ª Secretaria de Controle Externo** - fiscaliza os órgãos da administração direta, autarquias e fundações vinculadas aos Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Cultura, da Educação, da Integração Nacional e do Esporte e Turismo e a Presidência e a Vice-Presidência da República.

⁷

Fonte: Clientela das Secretarias do Tribunal de Contas da União (BTCU, 2000a, p. 4-5).

- **7ª Secretaria de Controle Externo** - fiscaliza os Conselhos Profissionais e os órgãos da administração direta, autarquias e fundações vinculadas aos Ministérios da Agricultura e do Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Trabalho e Emprego.
- **8ª Secretaria de Controle Externo** - fiscaliza os órgãos da administração direta, autarquias e fundações vinculadas aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- **Secretarias de Controle Externo nos Estados** (26 unidades) - fiscalizam os órgãos e entidades federais, os serviços sociais autônomos e os conselhos regionais de fiscalização das profissões liberais localizados nos Estados, bem como os órgãos e entidades estaduais e municipais, em relação aos recursos federais recebidos mediante convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, além daqueles referentes a *royalties*.

1.8.3.2. As Secretarias de Controle Externo nos Estados

Nesta dissertação, tratar-se-á do trabalho realizado nas Secretarias de Controle Externo localizadas nos Estados. Isso pelas seguintes razões:

- são as unidades menos especializadas, ao contrário das outras secretarias na sede, que têm sua clientela (conjunto dos órgãos e entidades jurisdicionados) definida por ministérios. A razoável homogeneidade – finalidades, estruturas e funcionamento semelhantes – das entidades públicas jurisdicionadas às Secretarias da sede garante aos processos dessas Secretarias um mínimo de homogeneidade. Já as Secretarias estaduais apresentam como único critério de especialização o geográfico. Além disso, fiscalizam, nos Estados, os atos sujeitos a registro pelo

Tribunal, o que, em Brasília, é competência exclusiva da 2ª Secretaria de Controle Externo, especializada no assunto;

- seus servidores representam a categoria mais homogênea, visto que todas as SECEX estaduais apresentam as mesmas atribuições relativamente a órgãos e entidades similares;
- cerca de 62,9 % dos servidores da Secretaria-Geral de Controle Externo se encontravam, em 27/05/1999, lotados nas Secretarias de Controle Externo nos Estados⁸; e
- a condição do autor como AFCE-CE lotado na Secretaria de Controle Externo no Espírito Santo, possibilitando, assim, observação *in loco*.

1.8.3.2.1. Atribuições das Secretarias de Controle Externo nos Estados

O detalhamento das atribuições de uma Secretaria de Controle Externo estadual é o seguinte:

Art. 47. Compete à 1ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª e 8ª Secretarias de Controle Externo e às Secretarias nos Estados:

I - instruir, para fins de apreciação pelo Tribunal, os processos de contas, inclusive especiais, consultas, procedimentos de fiscalização, denúncias, representações, requerimentos, pedidos e outros relativos a órgãos ou entidades vinculados à área de atuação da Secretaria, exceto em grau de recurso;

II – instruir os processos inerentes à sua área de atuação, referentes a solicitações formuladas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas ou por suas Comissões Técnicas ou de Inquérito, bem como pelo Ministério Público da União e demais órgãos com legitimidade para tanto;

III – fiscalizar, mediante a realização de auditorias, inspeções, levantamentos ou acompanhamentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial, operacional ou de desempenho nos órgãos ou entidades de sua clientela, bem como em outros determinados por autoridade competente:

- a) os sistemas administrativo, contábil, financeiros, orçamentário, patrimonial e operacional;
- b) os atos relativos à execução da lei orçamentária anual, da lei relativa ao plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e a abertura de créditos adicionais, em

⁸

Fonte: Anexo à Portaria/TCU nº 191, de 27/05/99 (BTCU, 1999a, p. 1022).

especial os que se referirem a procedimentos licitatórios e a abertura de créditos adicionais, em especial os que se referirem a procedimentos licitatórios e contratos, inclusive administrativos;

c) as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

d) as entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado, cujo capital pertença, exclusiva ou majoritariamente, à União ou a qualquer entidade de sua administração indireta;

e) as empresas encampadas ou sob intervenção ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de qualquer outra entidade federal;

f) as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições para-fiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

g) a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e demais órgãos e entidades da Administração Federal mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres;

h) a aplicação de recursos transferidos pela União sob as modalidades de subvenção, auxílio e contribuição;

i) a aplicação dos recursos provenientes da compensação financeira pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural, devida a estados, Distrito Federal, municípios e ao Ministério da Marinha;

j) os projetos e programas autorizados na lei orçamentária anual;

k) o cumprimento de determinações ou recomendações prolatadas em deliberações do Tribunal, observadas as disposições regulamentares;

IV - representar ao respectivo relator, quando constatado no exercício de fiscalização, procedimento do qual possa resultar dano ao Erário ou irregularidade grave;

V - representar ao respectivo relator, quando constatados indícios de irregularidades ou ilegalidades concernentes a fatos denunciados pela imprensa;

VI - providenciar a elaboração e a remessa dos expedientes necessários ao cumprimento ou comunicação de deliberações do Tribunal, bem como os referentes a diligência, audiência, citação, notificação e demais providências determinadas pelo relator, observadas as disposições legais e regulamentares;

VII - viabilizar os registros quanto aos processos ou área de sua competência necessários à atualização tempestiva dos cadastros informatizados de responsáveis condenados pelo TCU, de cobrança executiva, de recursos interpostos, de clientela e de outros definidos pelo Tribunal, observadas as disposições regulamentares;

VIII - elaborar, relativamente à sua área de atuação, certidões a serem expedidas pelo Tribunal a pedido dos interessados ou denunciantes, observadas as disposições regulamentares;

IX - organizar, quanto aos processos de sua competência, os respectivos autos de cobrança executiva decorrentes de acórdãos condenatórios do Tribunal, observadas as disposições regulamentares;

X - propor ao relator a requisição de serviços técnicos especializados, nos termos do art. 101 da Lei nº 8.443, de 1992, e supervisionar as atividades durante a realização dos trabalhos;

XI - formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

XII - estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas, manuais e ações referentes à sua área de atuação e que visem ao aperfeiçoamento de atividades da unidade, observadas as disposições regulamentares;

XIII – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

XIV – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XV – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Parágrafo único. Compete, ainda, às Secretarias de Controle Externo nos Estados:

I – fiscalizar, mediante a realização de auditorias, inspeções, levantamentos ou acompanhamentos, os atos sujeitos a registro pelo Tribunal, nos órgãos e entidades de sua clientela, observadas as disposições regulamentares;

II – planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, supervisionar e controlar as atividades administrativas necessárias ao funcionamento da secretaria no estado, observadas as normas pertinentes;

III - administrar e gerir os recursos orçamentários recebidos mediante descentralização, observadas as normas pertinentes (Resolução/TCU nº 133/2000; o grifo é meu).

1.8.3.2.2. Órgãos e entidades sob jurisdição das Secretarias de Controle Externo nos Estados

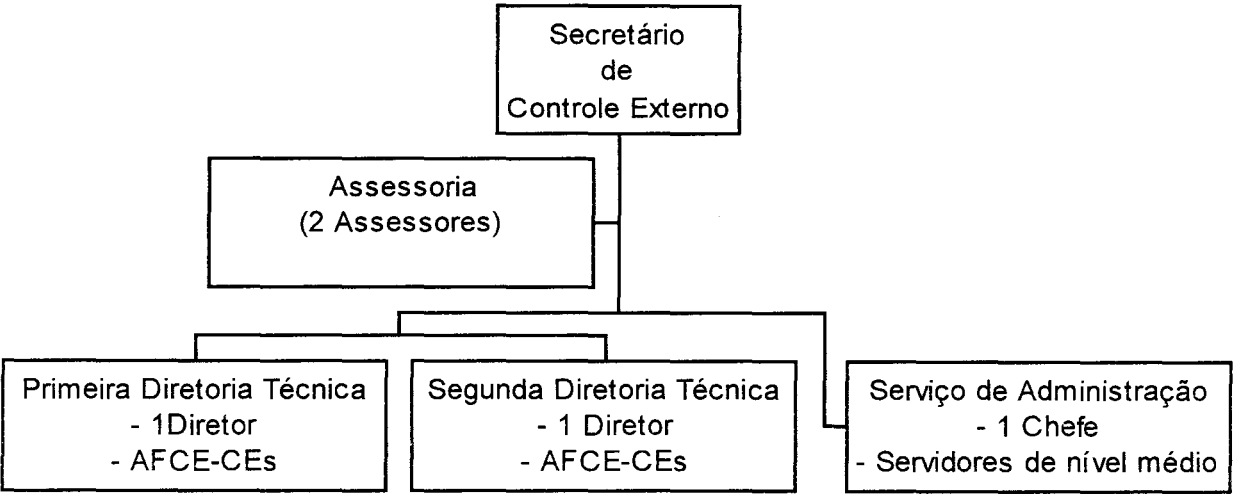
Em cada Estado, cabe à Secretaria de Controle Externo respectiva fiscalizar as unidades nele localizadas. Considerando que, como já afirmado, essas Secretarias apresentam clientela similar, elenco, a seguir, como exemplo, a clientela da Secretaria de Controle Externo no Espírito Santo em fevereiro de 2000 (BTCU, 2000, p. 74):

- 1) Alfândega do Porto de Vitória
- 2) Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo
- 3) CEPLAC - Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
- 4) Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA
- 5) Conselho Regional da Ordem dos Músicos do Brasil
- 6) Conselho Regional de Administração
- 7) Conselho Regional de Biblioteconomia
- 8) Conselho Regional de Contabilidade

- 9) Conselho Regional de Corretores de Imóveis
- 10) Conselho Regional de Economia
- 11) Conselho Regional de Enfermagem
- 12) Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
- 13) Conselho Regional de Farmácia
- 14) Conselho Regional de Medicina Veterinária
- 15) Conselho Regional de Medicina
- 16) Conselho Regional de Odontologia
- 17) Conselho Regional de Representantes Comerciais
- 18) Conselho Regional de Serviço Social
- 19) Conselho Regional de Técnicos em Radiologia
- 20) Delegacia da Receita Federal
- 21) Delegacia do Ministério da Cultura
- 22) Delegacia Federal de Agricultura
- 23) Delegacia Regional do Trabalho
- 24) Entidades/Órgãos do Governo do Estado do Espírito Santo
- 25) Escola Agrotécnica Federal de Alegre
- 26) Escola Agrotécnica Federal de Colatina
- 27) Escola Agrotécnica Federal de Santa Teresa
- 28) Fundo De Recuperação Econômica do Espírito Santo – FUNRES
- 29) Justiça Federal - Seção Judiciária/ES
- 30) Prefeituras Municipais do Estado do Espírito Santo (77 Municípios)
- 31) Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo
- 32) Procuradoria Regional do Trabalho
- 33) Representação da Delegacia de Administração do Ministério da Fazenda

- 34)SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
- 35)SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial / Administração Regional no Estado do Espírito Santo
- 36)SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial / Departamento Regional no Estado do Espírito Santo
- 37)SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural / Administração Regional no Estado do Espírito Santo
- 38)SESC - Serviço Social do Comércio / Administração Regional no Estado do Espírito Santo
- 39)SESEF - Serviço Social das Estradas de Ferro / Órgão Regional de Vitória - ORV
- 40)SESI - Serviço Social da Indústria / Departamento Regional do Estado do Espírito Santo
- 41)Superintendência de Polícia Rodoviária Federal
- 42)Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal
- 43)Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região
- 44)Tribunal Regional Eleitoral
- 45)Universidade Federal do Espírito Santo

1.8.3.2.3. Estrutura básica⁹



⁹ Estrutura válida para as Secretarias de Controle Externo nos Estados da Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Paraná e Santa Catarina. A Secretaria do Rio de Janeiro conta com quatro Diretorias Técnicas, as Secretarias de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo contam com três, e aquelas localizadas no Acre, Amapá, Alagoas, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins, com uma Diretoria Técnica. As Secretarias nos Estados do Acre, Amapá, Alagoas, Rondônia, Roraima e Tocantins dispõem de apenas um assessor.

Cabe observar que as diferentes estruturas se devem aos diferentes tamanho e complexidade da clientela localizada em cada Estado. Assim é que o Rio de Janeiro, por exemplo, onde se localizam as sedes de inúmeros órgãos e entidades públicos federais, é a maior das secretarias do Tribunal, dispondo de quatro Diretorias Técnicas.

1.9. Quadro de pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas da União

QUADRO DE PESSOAL DA SECRETARIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

NÍVEL	CATEGORIA FUNCIONAL	ÁREA	CARGO
III (SUPERIOR)	Analista de Finanças e Controle Externo	Controle Externo (atividade-fim)	Analista de Finanças e Controle Externo (AFCE-CE)
		Informática	Analista de Sistemas Programador
		Apoio Técnico e Administrativo	Engenheiro Bibliotecário Médico Enfermeiro Psicólogo Nutricionista
II (MÉDIO)	Técnico de Finanças e Controle Externo (TFCE)	Controle Externo (atividade-fim)	Técnico de Finanças e Controle Externo
		Informática	Operador de Computador Digitador
		Apoio Técnico e Administrativo	Agente Administrativo Datilógrafo Agente de Cinefotografia e Microfilmagem Motorista Oficial Telefonista Laboratorista Auxiliar de Enfermagem Desenhista Agente de Portaria Artífice Especializado
I (BÁSICO)	Auxiliar de Finanças e Controle Externo (AUCE)	Serviços Gerais	Auxiliar Operacional de Serviços Diversos

Fonte: Anexo I da Resolução Administrativa/TCU nº 14/93, alterada pela Resolução/TCU nº 26/95 (TCU, 2000h).

O Tribunal de Contas da União não dispõe de um plano de carreiras que regule, de forma escalonada, os níveis de remuneração das três categorias acima discriminadas.

Em 31/12/1999, o Tribunal contava com 1.982 funcionários, 920 (46,42%) dos quais eram AFCE-CE:

QUADRO DE PESSOAL DO TCU.
NÚMERO DE CARGOS PREVISTOS E OCUPADOS EM 31/12/1999

CATEGORIA FUNCIONAL	EFETIVO PREVISTO	CARGOS OCUPADOS
AFCE – Controle Externo	1.025	920
AFCE – Outras Áreas	72	70
Subtotal	1.097	990
TFCE – Controle Externo	201	198
TFCE – Outras Áreas	794	773
Subtotal	995	971
AUCE	28	21
Total	2.120	1.982

Fonte: Relatório de Atividades do 4º Trimestre de 1999 (TCU, 2000e).

Do total de AFCE-CE em 27/05/1999, 666 estavam lotados na Secretaria Geral de Controle Externo, 419 dos quais nas Secretarias nos Estados. Destes últimos, 274 não ocupavam funções comissionadas¹⁰.

1.10. O processo¹¹ (rito processual) no Tribunal de Contas da União

O processo no TCU tem seu início formal com a autuação, que é feita no Serviço de Administração. Contudo, no caso de representações com origem interna e de relatórios de auditoria, que são autuados após sua elaboração pelo AFCE-CE, esse processo, de fato, começa anteriormente. Básica e simplificada, assim se desenvolve o processo até seu julgamento ou apreciação pelo colegiado¹².

- 1) Autuação do volume pelo Serviço de Administração.
- 2) Distribuição dos autos ao Diretor da Diretoria Técnica a cuja clientela pertença a unidade jurisdicionada à qual se relacione o processo.
- 3) Distribuição dos autos pelo Diretor a AFCE-CE.

¹⁰ Fonte: Anexo à Portaria/TCU nº 191, de 27/05/99 (BTCU, 1999a, p.1020).
¹¹ Processo aqui entendido como conjunto de ações, e não como sinônimo de autos.
¹² Após a apreciação, ver artigos 15 a 19, 23 a 25, 28 e 61 da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU), transcrita no item 1.3.

- 4) Instrução pelo AFCE-CE e encaminhamento ao Diretor com parecer contendo proposta.
- 5) Elaboração de parecer pelo Diretor e encaminhamento ao Secretário de Controle Externo com parecer concordante ou discordante.
- 6)
 - a) O Secretário, em caso de proposta de mérito de contas, encaminha os autos, com seu parecer, ao Ministério Público (o processo vai para o passo 7).
 - b) O Secretário, em caso de proposta de mérito em outras classes de assunto, encaminha os autos, com parecer, diretamente ao Relator (o processo vai para o passo 8).
 - c) O Secretário, em caso de proposta de diligência, audiência ou citação, encaminha os autos, com parecer, ao Relator (o processo vai para o passo 8).
 - d) Se, contudo, o Secretário dispuser de delegação de competência do Ministro-relator, encaminha - quando concorda com o procedimento - o processo ao seu Gabinete para elaboração e encaminhamento do ofício de diligência, audiência ou citação. As respostas aos ofícios são, posteriormente, encaminhadas ao AFCE-CE, para nova instrução (o processo retorna ao passo 3).
 - e) O Secretário, em caso de proposta de inspeção (para esclarecimento de dúvidas suscitadas pelo AFCE-CE na instrução), encaminha os autos, com parecer, ao Relator (o processo vai para o passo 8).
 - f) Se, contudo, o Secretário dispuser de delegação de competência do Ministro-relator, encaminha, quando concordar com o procedimento, o processo ao AFCE-CE para realização da inspeção e nova instrução (o processo retorna ao passo 3).
- 7) O representante do Ministério Público, quando acionado, elabora parecer e encaminha os autos ao Relator (o processo vai para o passo 8).
- 8)
 - a) O Relator pode solicitar manifestação do Ministério Público, em casos em que essa manifestação não é obrigatória (o processo vai para o passo 7).

b) O Relator, em caso de receber proposta de realização de inspeção, diligência, audiência ou citação, autoriza - quando concorda - o procedimento, sendo os autos remetidos ao Serviço de Administração da Secretaria de Controle Externo para realização dos procedimentos autorizados (o processo retorna aos passos 2 ou 6.d).

c) Quando não solicitada nos pareceres anteriores, pode o Relator, se o desejar, determinar a realização de diligência, audiência, citação ou inspeção (o processo retorna para os passos 2 ou 6.d).

d) Quando houver elementos suficientes para que o Tribunal decida, o Relator elabora seus relatório e voto, que são submetidos às Câmaras ou ao Plenário (o processo vai para o passo 9).

9) A Câmara ou o Plenário do TCU julgam ou apreciam o processo.

De modo a avaliar o tempo médio do processo no âmbito do Tribunal de Contas da União, selecionaram-se os processos encerrados na Secretaria de Controle Externo no Espírito Santo no período 01/07 a 31/12/99. O resultado foi o seguinte:

**DURAÇÃO MÉDIA DOS PROCESSOS ENCERRADOS NA SECEX/ES
NO 2º SEMESTRE DE 1999**

PROCESSOS	DURAÇÃO (DIAS)
Consultas (média aritmética)	43
Consulta 1	43
Prestações de Contas (média aritmética)	1.792
Prestação de Contas 1	2.881
Prestação de Contas 2	2.243
Prestação de Contas 3	251
Prestações de Contas Simplificadas (média aritmética)	281
Prestação de Contas Simplificada 1	433
Prestação de Contas Simplificada 2	446
Prestação de Contas Simplificada 3	57
Prestação de Contas Simplificada 4	112
Prestação de Contas Simplificada 5	115
Prestação de Contas Simplificada 6	187
Prestação de Contas Simplificada 7	133
Prestação de Contas Simplificada 8	528
Prestação de Contas Simplificada 9	233
Prestação de Contas Simplificada 10	568
Relatórios de Auditoria (média aritmética)	1.123
Relatório de Auditoria 1	891
Relatório de Auditoria 2	1.354
Relatórios de Levantamento (média aritmética)	112
Relatório de Levantamento 1	72
Relatório de Levantamento 2	151
Representações (média aritmética)	217
Representação 1	428
Representação 2	125
Representação 3	128
Representação 4	351
Representação 5	142
Representação 6	127
Tomadas de Contas (média aritmética)	302
Tomada de Contas 1	433
Tomada de Contas 2	104
Tomada de Contas 3	104
Tomada de Contas 4	116
Tomada de Contas 5	508
Tomada de Contas 6	163
Tomada de Contas 7	52
Tomada de Contas 8	938
Tomadas de Contas Especiais (média aritmética)	851
Tomada de Contas Especial 1	744
Tomada de Contas Especial 2	725
Tomada de Contas Especial 3	1.527
Tomada de Contas Especial 4	807
Tomada de Contas Especial 5	1.581
Tomada de Contas Especial 6	140
Tomada de Contas Especial 7	431
Tomadas de Contas Simplificadas (média aritmética)	222
Tomada de Contas Simplificada 1	53
Tomada de Contas Simplificada 2	450
Tomada de Contas Simplificada 3	82
Tomada de Contas Simplificada 4	77
Tomada de Contas Simplificada 5	475
Tomada de Contas Simplificada 6	109
Tomada de Contas Simplificada 7	112
Tomada de Contas Simplificada 8	146
Tomada de Contas Simplificada 9	539
Tomada de Contas Simplificada 10	178
MÉDIA GERAL	461

Fonte: TCU / Sistema PROCESSUS de Gestão de Processos e Documentos.

Assim, os processos encerrados no segundo semestre de 1999 na Secretaria de Controle Externo no Espírito Santo tiveram duração média de 461 dias.

Capítulo 2. O ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE EXTERNO – ÁREA CONTROLE EXTERNO (AFCE-CE)

2.1. Recrutamento e seleção

O provimento dos cargos vagos no quadro de pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas da União é regulamentado pela Resolução/TCU nº 98/97. Como nos demais cargos públicos não comissionados, o recrutamento é efetuado mediante publicação na imprensa de edital de concurso público, instrumento de seleção de novos Analistas de Finanças e Controle Externo - Área Controle Externo. Transcrevo, a seguir, trecho do edital do último concurso realizado (o trecho sublinhado contém grifo meu):

CONCURSO PÚBLICO PARA ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE EXTERNO EDITAL Nº 1/AFCE-CE, DE 30 DE SETEMBRO DE 1999

2 - DO CARGO

2.1 - DENOMINAÇÃO: Analista de Finanças e Controle Externo, Nível III, Padrão 31.

2.2 - ATRIBUIÇÕES: desempenho de funções típicas de controle externo da aplicação de recursos e da administração financeira e orçamentária da União e elaboração de análises e estudos destinados a aperfeiçoamento e a aumento de eficiência dos sistemas de controle.

2.3 - REMUNERAÇÃO INICIAL BRUTA: até R\$ 3.817,12 (três mil, oitocentos e dezessete reais e doze centavos).

2.4 - REQUISITOS PARA INVESTIDURA NO CARGO:

- a) aprovação nas 2 (duas) Etapas do concurso;
- b) ter nacionalidade brasileira ou portuguesa e, no caso de nacionalidade portuguesa, estar amparado pelo estatuto de igualdade entre brasileiros e portugueses, com reconhecimento do gozo dos direitos políticos, nos termos do § 1º do art. 12 da Constituição Federal;
- c) possuir diploma de curso superior em qualquer área de formação acadêmica registrado no Ministério da Educação até a data da posse, ou habilitação legal equivalente;

- d) ter idade mínima de 18 anos completos na data da posse;
- e) estar em dia com as obrigações eleitorais e, no caso do sexo masculino, militares;
- f) ter aptidão física e mental para o exercício das atribuições do cargo, comprovada mediante prévia inspeção pela Divisão de Benefícios Sociais do TCU;
- g) apresentar Certidão de Distribuição da Justiça Federal e Certidão de antecedentes criminais da Polícia Federal e, caso seja servidor de qualquer Administração, Certidão comprobatória de que não tenha incidido no disposto no art. 132 e 135, ambos da Lei nº 8.112/90 (penalidade de demissão e de destituição de cargo em comissão) nem tenha sofrido, no exercício de função pública, penalidade por prática de atos desabonadores;
- h) ter situação jurídica compatível com nova investidura em cargo público federal, nos termos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e de suas alterações;
- i) apresentar outros documentos que se fizerem necessários, à época da posse.

(...)

2.5 - JORNADA DE TRABALHO: 40 (quarenta) horas semanais.

2.6 - REGIME DISCIPLINAR: os previstos na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e em suas alterações, e nos normativos internos do Tribunal de Contas da União.

3 - DAS VAGAS

3.1 - NÚMERO: 60 (sessenta) vagas¹³, sendo 3 (três) destas destinadas a portadores de deficiência, sem prejuízo da reserva necessária ao cumprimento de decisões judiciais referentes a participantes de concursos anteriores.

(...)

3.2 - DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA: entre a Sede do Tribunal, em Brasília-DF, e em capitais dos Estados onde haja necessidade de lotar novos Analistas de Finanças e Controle Externo, será dada a conhecer aos candidatos por meio do Edital de convocação para matrícula no Programa de Formação, conforme disposto no subitem 11.4, letra "a".

Segundo o artigo 3º da Resolução/TCU nº 98/97, o concurso é realizado em duas etapas:

§ 1º A primeira etapa tem caráter eliminatório e classificatório, e consiste de exame de conhecimentos gerais e específicos, mediante provas escritas objetivas e/ou discursivas, provas práticas e prova de títulos, quando exigidas estas duas últimas no respectivo edital de abertura.

§ 2º A segunda etapa tem caráter eliminatório e consiste de Programa de Formação, a ser ministrado nos termos dos arts. 15 a 43 desta Resolução.

¹³

Houve 11.467 inscrições.

2.1.1. A primeira etapa do concurso: as provas

O edital do último concurso estabeleceu que a primeira etapa do concurso público consistiria de duas provas objetivas e uma discursiva, todas de caráter eliminatório e classificatório, e seus conteúdos programáticos seriam os seguintes:

CONTEÚDOS PROGRAMÁTICOS

Conhecimentos Gerais:

- Língua Portuguesa
- Língua Estrangeira (Inglês ou Espanhol)
- Raciocínio Lógico e Quantitativo

Conhecimentos Específicos:

- Direito Constitucional
- Direito Administrativo
- Direito Civil
- Direito Penal
- Direito Tributário
- Direito Comercial
- Direito Processual Civil
- Direito do Trabalho
- Direito Previdenciário
- Controle Externo
- Contabilidade Geral
- Contabilidade Pública
- Auditoria
- Economia do Setor Público

- Administração Financeira e Orçamentária
- Administração Pública
- Ciências Políticas e Sociais

Prova Discursiva:

- três questões relacionadas a temas constantes do conteúdo programático das disciplinas de Direito Constitucional e/ou Administrativo, Controle Externo e/ou Administração Pública

2.1.2. A segunda etapa do concurso: o Programa de Formação

Segundo o artigo 15 da Resolução/TCU nº 98/97,

O Programa de Formação é ministrado pelo Instituto Serzedello Corrêa¹⁴ e tem por objetivos:

- I - dar a candidatos noções básicas de estrutura e funcionamento do Tribunal e criar condições favoráveis a sua integração no ambiente de trabalho;
 - II - aferir a aptidão e o potencial dos candidatos para exercício das atividades relacionadas a categorias funcionais e a cargos específicos da Secretaria do Tribunal;
 - III - avaliar aspectos de desempenho e de comportamento funcionais;
 - IV - suplementar e transmitir conhecimentos, técnicas, métodos e habilidades específicas necessárias ao exercício de cargos específicos da Secretaria do Tribunal.
- (...)

Art. 17. O Programa de Formação é baseado em ensino em sala de aula, em exercícios práticos e em eventos extraclasse, voltados para integração, para qualificação profissional e para capacitação funcional dos candidatos.

¹⁴ “...unidade básica integrante da Secretaria do Tribunal, subordinada à Presidência, que tem por finalidade planejar, promover, coordenar, executar e avaliar as atividades referentes ao recrutamento, seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos do Tribunal, bem como fomentar, organizar e divulgar simpósios, trabalhos e pesquisas relacionados com as técnicas de controle da administração pública e, ainda, administrar a biblioteca e o centro de documentação do Tribunal de Contas da União” (artigo 76 da Resolução/TCU nº 133/2000) (TCU, 2000g).

QUADRO DE DISCIPLINAS DO PROGRAMA DE FORMAÇÃO PF 1999 CE01

ATIVIDADES E NOMES DAS DISCIPLINAS	SIGLAS	CARGA HORÁRIA	Nº DE AULAS
AMBIENTAÇÃO		13	3
Abertura do Programa de Formação	APF	3	1
Relações Interpessoais	RIN	6	2
Visita à Sede do TCU	VST	4	-
ATIVIDADE 1 – Noções Gerais (Palestras)		28	10
Análise da Conjuntura Econômica	PAL-ACE	2	1
Arrecadação e Controles Diversos	PAL-ACD	3	1
Avaliação de Desempenho	PAL-ADE	3	1
Estrutura e Funcionamento do Tribunal	PAL-EFT	3	1
Ética Profissional	PAL-EPR	3	1
Noções de Auditoria Ambiental	PAL-NAA	3	1
Noções de Políticas Públicas	PAL-NPP	3	1
Organização dos Blocos Econômicos	PAL-OBE	2	1
Qualidade no Serviço Público	PAL-QSP	3	1
Reforma do Estado	PAL-RES	3	1
ATIVIDADE 2 – Controle e Fiscalização		306	102
Análise de Licitações	ALI	21	7
Análise Econômico-Financeira de Empresas	AEE	21	7
Contrato de Gestão	CGE	15	5
Desestatização	DES	21	7
Hermenêutica Jurídica	HJU	18	6
Instituições Financeiras	IFI	21	7
Legislação Básica e Normas Processuais do TCU	LBN	30	10
Legislação de Pessoal e Atos Sujeitos a Registro	LPA	21	7
Natureza Jurídica dos Órgãos Públicos	NJO	15	5
Orçamento e Contabilidade Pública	OCP	39	13
Sistemas Informatizados da Administração Pública Federal	SIA	39	13
Sistemas Informatizados do TCU	SIT	21	7
Técnicas de Redação e Relatório	TRR	24	8
ATIVIDADE 3 – Auditorias, Inspeções e Acompanhamentos		225	75
Introdução à Auditoria	IAU	30	10
Auditoria em Convênios	ACO	18	6
Auditoria de Desempenho	ADE	30	10
Auditoria de Licitações e Contratos	ALC	18	6
Auditoria de Obras Públicas	AOP	30	10
Auditoria de Pessoal	APE	15	5
Auditoria de Sistemas	ASI	30	10
Acompanhamento via SIAFI	AVS	24	8
Técnicas de Entrevista	TEN	15	5
Reuniões Produtivas	RPR	15	5
ATIVIDADE 4 – Análise de Processos		111	37
Consulta	CON	6	2
Representação	REP	6	2
Solicitação	SOL	6	2
Denúncia	DEN	9	3
Concessão de Aposentadoria	CAP	12	4
Tomada de Contas Especial	TCE	12	4
Tomada de Contas	TCO	15	5
Prestação de Contas	PCO	21	7
Recurso	REC	18	6
Tomada e Prestação de Contas Simplificadas	TPC	6	2
TOTAL GERAL		683	227

Fonte: Manual do Programa de Formação para Analista de Finanças e Controle Externo, Área Controle Externo (BTCU, 1999e, p. 8-9).

A grade curricular do Programa de Formação expõe o perfil generalista esperado do novo profissional, o que fica ainda mais explicitado no seguinte trecho da Introdução ao *Plano Diretor de Treinamento e Aperfeiçoamento do Instituto Serzedello Corrêa para o triênio de 1999 a 2001* (BTCU, 1999d, p. 5):

Inserida nessa mesma lógica, surge a importância estratégica do subsistema de captação de recursos humanos, no qual se priorizam os perfis com ampla formação, facilidade para exercer cargos com atribuições diversificadas, capacidade criativa e facilidade para trabalhar em grupo. Antes de mais nada, o que se procura são pessoas capazes de agregar valor à instituição, e com capacidade de melhorar seus processos produtivos.

2.2. As atribuições dos AFCE-CE lotados nas Secretarias de Controle Externo nos Estados

Os AFCE-CE, como já dito, são os servidores do Tribunal de Contas da União responsáveis pelo desempenho de suas atividades-fim. No âmbito das Secretarias de Controle Externo nos Estados, essas atividades seriam as seguintes:

- instruir, para fins de apreciação pelo Tribunal, os processos de contas, inclusive especiais, consultas, procedimentos de fiscalização, denúncias, representações, solicitações formuladas pelo Congresso Nacional, Ministério Público da União e demais órgãos com legitimidade para tanto, requerimentos, pedidos e outros relativos a órgãos ou entidades localizados no Estado de localização da Secretaria, exceto em grau de recurso;
- realizar auditorias, inspeções, levantamentos ou acompanhamentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial, operacional ou de desempenho nos órgãos ou entidades localizados no Estado de localização da Secretaria, bem como em outros determinados por autoridade competente:

- a) os sistemas administrativo, contábil, financeiros, orçamentário, patrimonial e operacional;
- b) os atos relativos à execução da lei orçamentária anual, da lei relativa ao plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e a abertura de créditos adicionais, em especial os que se referirem a procedimentos licitatórios e a abertura de créditos adicionais, em especial os que se referirem a procedimentos licitatórios e contratos, inclusive administrativos;
- c) as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- d) as entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado, cujo capital pertença, exclusiva ou majoritariamente, à União ou a qualquer entidade de sua administração indireta;
- e) as empresas encampadas ou sob intervenção ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de qualquer outra entidade federal;
- f) as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições para-fiscais e prestem serviço de interesse público ou social;
- g) a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e demais órgãos e entidades da Administração Federal mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres;
- h) a aplicação de recursos transferidos pela União sob as modalidades de subvenção, auxílio e contribuição;

- i) a aplicação dos recursos provenientes da compensação financeira pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural, devida a estados, Distrito Federal, municípios e ao Ministério da Marinha;
- j) os projetos e programas autorizados na lei orçamentária anual;
- k) o cumprimento de determinações ou recomendações prolatadas em deliberações do Tribunal, observadas as disposições regulamentares;
- l) os atos sujeitos a registro pelo Tribunal [Resolução/TCU nº 133/2000 (TCU, 2000g)].

Embora, como visto, sejam basicamente duas as atividades desenvolvidas pelos AFCE-CE - a instrução de processos e a fiscalização externa (inspeções, auditorias e levantamentos) - ambas as atividades apresentam um mesmo tipo de produto, que é um parecer.

Quando da análise de processos, o parecer é chamado de *instrução*, enquanto que na fiscalização é chamado de *relatório*. A instrução e o relatório contêm propostas que são submetidas à consideração das autoridades superiores da Secretaria do Tribunal, do Ministério Público e do Tribunal.

2.3. A formação profissional dos AFCE-CE lotados nas Secretarias de Controle Externo nos Estados

Como exposto no item “Definição de Termos”, na Introdução, considera-se, neste trabalho, formação profissional como a natureza dos conhecimentos profissionais adquiridos pelo AFCE-CE, desde os adquiridos academicamente até aqueles adquiridos no treinamento e no desempenho de suas atividades.

Assim, o conjunto da formação profissional é composto por (1) formação acadêmica, (2) treinamento e (3) desempenho de atividades. Para se caracterizar a formação profissional do AFCE-CE, portanto, é preciso caracterizar esses três aspectos, o que é feito a seguir.

2.3.1. A formação acadêmica dos AFCE-CE

Conforme é possível verificar na transcrição do edital de concurso público para provimento de cargos vagos de AFCE-CE (item 2.1), não há qualquer exigência de formação acadêmica específica ou de conhecimentos na área de auditoria, sendo apenas exigido diploma de curso superior em qualquer área.

2.3.2. O treinamento dos AFCE-CE

Em 1997, a Resolução/TCU nº 99 estabeleceu a Política de Educação e Pesquisa do Tribunal de Contas da União, subdividindo a educação no âmbito do Tribunal em três modalidades:

Art. 3º A educação assume, no âmbito do Tribunal, as seguintes modalidades:

I - formação;

II - treinamento;

III - desenvolvimento profissional.

§ 1º Formação é o processo que visa a preparar o candidato aprovado na primeira fase de concurso público para iniciar-se no exercício do cargo correspondente.

§ 2º Treinamento é o processo que visa a preparar o servidor para uma atuação sistemática e de melhor desempenho no ambiente de trabalho.

§ 3º Desenvolvimento profissional é o conjunto de processos que visam a preparar o servidor para exercer, em momento futuro, funções mais complexas e abrangentes do que as que atualmente desempenha (TCU, 2000f).

Posteriormente, a Portaria/TCU nº 37, de 21/01/1999, dispôs sobre os planos e programas referentes a cursos de formação, treinamento e desenvolvimento profissional de todos os servidores do Tribunal de Contas da União. Transcrevo algumas de suas disposições:

Art. 2º Fica instituído, no ISC¹⁵, o Cronograma de Atividades de Educação com a finalidade de incrementar as ações voltadas para a qualificação e o aperfeiçoamento dos servidores nas áreas prioritárias de conhecimento relacionadas à missão do TCU, por intermédio dos programas descritos a seguir:

I – PÓS-GRADUAÇÃO NA ÁREA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO, mediante convênio ou acordo de cooperação firmado com órgão ou entidade nacional ou internacional (...);

¹⁵

Instituto Serzedello Corrêa.

II – CAPACITAÇÃO DE EXECUTIVOS, após a conclusão do nível avançado dos cursos de gerenciamento, habilitando o dirigente a gerar e aplicar novos conhecimentos e a enfrentar, com criatividade, as novas demandas e mudanças nas Instituições;

III – DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL, em nível médio e superior, nas áreas técnica, jurídica e administrativa, visando preparar o servidor para exercer, em momento futuro, funções mais complexas e abrangentes do que as que atualmente desempenha (...);

IV – GERENCIAMENTO ORGANIZACIONAL, tendo por objetivo preparar servidores para o exercício das funções de chefia e direção (...);

V – ASSESSORAMENTO SUPERIOR EM NOVOS MÉTODOS E SISTEMAS DE GESTÃO PÚBLICA, visando preparar servidores que estejam no exercício de funções de assessoramento de Ministros, Procurador-Geral e Ministros-Substitutos para as constantes mudanças e demandas nas Instituições;

VI – QUALIFICAÇÃO TÉCNICA SETORIAL ESPECÍFICA, inclusive de nível gerencial, buscando o melhor desempenho em cada unidade organizacional e de cada cargo ou função;

VII – PROGRAMA DE FORMAÇÃO, dirigido aos candidatos aprovados em concursos públicos realizados pelo Tribunal (...); e

VIII – INSTRUÇÃO E AMBIENTAÇÃO, voltado para estudantes participantes de estágio no âmbito do TCU (...).

§ 1º Passam a ser oferecidos pelo ISC, em caráter permanente:

I – Curso Especial de Controle e Fiscalização, destinado ao público externo, especialmente formadores de opinião, interessados em conhecer melhor a missão do TCU; e

II – Curso Superior de Capacitação e Aperfeiçoamento para Analista de Finanças e Controle Externo¹⁶, especialmente destinado aos ocupantes do respectivo cargo que ingressaram antes da sistemática de Programa de Formação ou que tenham concluído o mesmo há mais de 5 (cinco) anos.

§ 2º A superveniência de legislação, inovações na Administração Pública ou decisões importantes tomadas pelo TCU enseja do Instituto, quando for o caso, as medidas necessárias à realização dos eventos pertinentes (cursos, seminários, *workshops*, palestras, etc.).

§ 3º Mediante proposta do Diretor-Geral, baseada nas possibilidades e disponibilidades do ISC, as vagas para os cursos regulares devem ser fixadas anualmente pelo Presidente do Tribunal, que estabelecerá sua distribuição pelas Unidades da Secretaria do TCU¹⁷.

¹⁶ Ver detalhes no item 2.3.2.2.

¹⁷ “Art. 1º Ficam estabelecidas as seguintes diretrizes para matrícula em cursos a cargo do ISC:

I – o servidor de nível superior poderá participar de até 03 (três) disciplinas por semestre, sendo, preferencialmente, 02 (duas) em sua área de atuação;

II – o servidor de nível médio ou básico poderá participar de até 03 (três) disciplinas por semestre, sendo, preferencialmente, uma na área de gramática, uma na área de informática e uma em sua área de atuação. Parágrafo único. Entende-se como diretriz fundamental a participação em, no mínimo, um evento, por semestre, de todo AFCE - Área Controle Externo

(...)

Art. 3º Ficam estabelecidos, como regra geral, os limites anuais de quinze horas, no mínimo, e cento e quarenta horas, no máximo, destinadas a treinamento e desenvolvimento profissional.

(...)

Art. 3º Além dos programas e cursos mencionados no artigo anterior, o ISC deve proporcionar ao corpo de servidores do TCU oportunidades de treinamento nas seguintes áreas:

I – ESTUDO DE LÍNGUA ESTRANGEIRA;

II – EDUCAÇÃO PARA A QUALIDADE;

III – INFORMÁTICA; e

IV – GRAMÁTICA E REDAÇÃO.

(...)

Art. 4º Os cursos de formação, treinamento e desenvolvimento profissional são classificados, conforme sua natureza, objetivos e complexidade, em obrigatórios e facultativos¹⁰.

§ 1º São considerados cursos obrigatórios aqueles destinados à habilitação para o exercício de cargo, função ou atividades, consoante definido em ato próprio, observadas as condições de frequência e, quando previamente estabelecido, aproveitamento.

§ 2º Os cursos facultativos visam à qualificação ou ao aperfeiçoamento do corpo funcional do TCU, ficando a participação nos mesmos a critério do servidor ou da Unidade em que esteja lotado.

Art. 5º Os cursos a serem ministrados devem privilegiar a capacitação integral dos servidores, objetivando não apenas o aperfeiçoamento de conhecimentos técnicos específicos mas também a reflexão sobre questões fundamentais da Administração Pública, da Reforma do Estado e do Controle das Finanças Públicas.

(...)(TCU, 2000a)

2.3.2.1. O Plano Diretor de Treinamento e Aperfeiçoamento

Com fundamento na Portaria/TCU nº 37/1999, o Instituto Serzedello Corrêa elaborou o Plano Diretor de Treinamento e Aperfeiçoamento do Instituto Serzedello Corrêa para o triênio de 1999 a 2001, o qual pretende ser um “modelo que reúne todo o ensino, seja o de caráter utilitário e profissional, seja o puramente diversificado e sem aplicação imediata, o que” culminaria “com a geração de conhecimentos técnico-científicos, que” incentivariam e privilegiariam “o estudo e a pesquisa como fonte primária do desenvolvimento profissional e organizacional” (BTCU, 1999d, p. 7).

Parágrafo único. Ficam excluídos dos limites estabelecidos neste artigo, os cursos de capacitação e aqueles considerado obrigatórios pela Presidência" [Portaria/TCU nº 133/1999, alterada pela Portaria/TCU nº 55/2000 (TCU, 2000b)].

Considerando que teria havido, nos anos anteriores (ver quadro “TREINAMENTO NO TCU NO PERÍODO 1992-1998”, no item 2.3.2.3), uma “ampla massificação de cursos básicos e pontuais, permitindo a desejada busca de altos estudos e aprofundamento das pesquisas e projetos, rumo à especialização e à pós-graduação” (*idem*, p. 14); considerando, também, um quadro novo de insuficiência de recursos orçamentário-financeiros para massificação de cursos; considerando, por último, que “a realidade atual e os desafios enfrentados pela Administração Pública e pelas Instituições tornam desnecessários e estéreis muitos dos cursos e treinamentos tradicionalmente realizados” (*idem*, p. 19), o plano opta por um programa de treinamento que, busca, “ao invés de treinar todos, alcançar apenas ‘um número aceitável de funcionários’, de maneira que passem a dominar as novas habilidades, que se espalhariam entre os demais” (*idem*):

Isso, certamente, virá a acontecer na medida que se implante uma sistemática realista, diante da insuficiência de recursos orçamentário-financeiros, de multiplicação dos conhecimentos via os próprios gerentes e servidores já treinados, que depois repassariam e se encarregariam de instruir os outros e reforçar suas habilidades nas tarefas e encargos institucionais.

E, assim, surgiria, ou se confirmaria, uma outra novidade: a multiplicação e a incorporação dos novos conhecimentos, habilidades, atitudes, comportamentos, valores e padrões caberiam aos próprios servidores já treinados, em especial aos gerentes, cuja missão básica e fundamental seria de coordenar as ações a serem desenvolvidas por todos da Instituição em prol da qualidade e produtividade (*idem*, p. 18).

Transcrevo, a seguir, alguns trechos seus:

Programa de Treinamento e Qualificação – PTQ

Objetiva atender às necessidades de treinamento e de capacitação, em todos os níveis, dos servidores e dos candidatos aos cargos da Secretaria do TCU.

Subprograma 1: Recrutamento e Seleção

Objetivo: recrutar e selecionar candidatos para preenchimento de cargos nos diversos níveis do Quadro de Pessoal da Secretaria do TCU.

Público-alvo: candidatos aos cargos vagos.

Subprograma 2: Programa de Formação

Objetivo: formar servidores para exercerem cargos do Quadro de Carreira da Secretaria do TCU.

Público-alvo: candidatos aos cargos vagos, aprovados na primeira fase dos concursos públicos.

Subprograma 3: Instrução e Ambientação

Objetivo: prover estagiários de noções básicas de estrutura e funcionamento do TCU, criando condições favoráveis a sua integração no ambiente de trabalho.

Público-alvo: estudantes participantes de estágios no TCU.

Subprograma 4: Qualificação Técnica Setorial Específica

Realização ou contratação de eventos em áreas específicas de cada unidade organizacional, inclusive de nível gerencial, com ênfase no conhecimento de habilidades específicas e na melhoria de desempenho de cada unidade e de cada cargo ou função.

Objetivo: buscar o melhor desempenho em unidades organizacionais e nos cargos ou funções, com especial atenção em atividades de controle e fiscalização.

Público-alvo: servidores do TCU que atuem em unidades com atribuições diferenciadas.

Programa de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento – PAD

Visa a possibilitar o desenvolvimento e o aprimoramento profissional e intelectual dos servidores.

Subprograma 5: Pós-graduação na Área de Controle e Fiscalização

Realização de cursos em nível de pós-graduação – extensão, especialização e mestrado - nas áreas correlatas ao Controle e Fiscalização, mediante convênio ou acordo de cooperação firmado com órgão ou entidade nacional ou internacional¹⁸.

Objetivo: aprofundar a formação acadêmica do corpo técnico, face às exigências de evolução de suas atribuições.

Público-alvo: servidores do TCU que atuem ou possam vir a atuar em atividades de controle e fiscalização.

Subprograma 6: Desenvolvimento Profissional

Realização ou contratação de eventos de desenvolvimento profissional, em níveis médio e superior, nas áreas técnica, jurídica e administrativa.

¹⁸

O primeiro Curso "Master in Business Administration" - MBA em Controle Externo, promovido em conjunto com a Fundação Getúlio Vargas, em Brasília, nas instalações do ISC, para 40 participantes da sede, teve "o objetivo geral de proporcionar formação sólida para gerentes na Área de Controle Externo da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), com ênfase nas necessidades práticas para o exercício de suas atividades, contemplando as dimensões política, legal, ética e gerencial do controle da atividade pública" (Portaria/TCU nº 264/1999) (TCU, 2000c).

O II Curso de MBA em Controle Externo, que também disponibilizou 40 vagas apenas para a sede, apresentou o "objetivo geral de especializar servidores (Analistas de Finanças e Controle Externo – Área Controle Externo) com capacidade executiva e embasamento técnico e teórico para exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, e de formação de docentes para o quadro de instrutores do Tribunal" (Portaria/TCU nº 304/1999) (TCU, 2000d).

Objetivo: preparar o servidor para exercer funções mais complexas e abrangentes do que as que atualmente desempenha.

Público-alvo: servidores do TCU.

Subprograma 7: Assessoramento Superior em Novos Métodos e Sistemas de Gestão Pública

Objetivo: preparar servidores que estejam no exercício de funções de assessoramento de Ministros, de Procurador-Geral e de Auditores para as constantes mudanças e demandas nas Instituições.

Público-alvo: assessores de Ministros, de Procurador-Geral e de Auditores.

Subprograma 8: Gerenciamento Organizacional

Objetivo: desenvolver servidores para o exercício de funções de chefia e direção.

Público-alvo: servidores do TCU que ocupem funções de gerência, seus substitutos e servidores em vias de ocupar essas funções.

Subprograma 9: Capacitação de Executivos

Realização ou contratação de eventos que permitam o desenvolvimento do potencial de atuação dos servidores do Tribunal que exerçam ou possam vir a exercer funções estratégicas.

Objetivo: habilitar o dirigente a gerar e aplicar novos conhecimentos e a enfrentar, com criatividade, as novas demandas e mudanças nas instituições.

Público-alvo: servidores que concluíram o nível avançado do Curso de Gerenciamento Organizacional.

Programa de Competência Técnica – PCT

Objetiva capacitar o corpo técnico para o desempenho de novas atribuições técnicas e administrativas, garantir o acesso à informação documental necessária às atividades e divulgar interna e externamente as ações do TCU.

Subprograma 10: Incentivo ao Estudo Técnico

Provimento dos meios necessários ao desenvolvimento de estudos técnicos relativos a áreas pertinentes ao controle externo e correlatas.

Objetivo: incentivar a produção de trabalhos técnico-científicos pelo corpo técnico do TCU, em grupo ou individualmente, cujos conteúdos contribuam para o aprimoramento do controle externo.

Público-alvo: servidores das Unidades Básicas e Técnicas do TCU.

Subprograma 11: Desenvolvimento de Produtos

Provimento de meios necessários ao desenvolvimento de produtos relativos a áreas pertinentes ao controle externo e correlatas.

Objetivo: incentivar o desenvolvimento ou a adaptação de processos, métodos e tecnologias que, direta ou indiretamente, contribuam para o aprimoramento do controle externo do TCU.

Público-alvo: servidores das Unidades Básicas e Técnicas do TCU.

Subprograma 12: Editoração e Publicações

Coordenação de edição e publicação da Revista do TCU, da Revista Auditorias do TCU e de outras publicações no âmbito do ISC e do Tribunal.

Subprograma 13: Documentação

Gestão e circulação do acervo documental, tratamento técnico e disseminação da informação, intercâmbio com instituições afins e participação em redes cooperativas de informação.

Programa de Apoio Integrado – PAI

Objetiva promover a organização do Instituto e viabilizar o apoio integrado aos demais programas.

Subprograma 14: Planejamento e Desenvolvimento do ISC**Subprograma 15: Administração do ISC (BTCU, 1999d, p. 8)**

Assim, dos 15 subprogramas que compõem o plano, referem-se efetivamente ao treinamento em habilidades técnicas relativas à atividade-fim do Tribunal os subprogramas 2 (Programa de Formação) e 4 (Qualificação Técnica Setorial Específica). Considerando-se que o Programa de Formação tem como público-alvo os ainda candidatos aos cargos vagos de Analistas, o subprograma 4 é o único que se refere especificamente às ações de qualificação técnica dos AFCE-CE da atividade-fim.

Nesse subprograma de Qualificação Técnica Setorial Específica incluem-se os diversos cursos oferecidos pelo Instituto Serzedello Corrêa, entre os quais o Curso Superior de Capacitação e Aperfeiçoamento em Controle Externo, e os cursos eventualmente contratados ou custeados pelo Tribunal.

2.3.2.2. Curso Superior de Capacitação e Aperfeiçoamento em Controle Externo

O Curso Superior de Capacitação e Aperfeiçoamento em Controle Externo é um curso de caráter permanente, regido pela Portaria nº 265, de 26/08/99, que tem como objetivos:

- oferecer aos profissionais de finanças e controle externo oportunidade de atualizar seus conhecimentos;
- oferecer aos profissionais de finanças e controle externo que não participaram de programas de formação e/ou estão afastados da atividade-fim do Tribunal oportunidade de desenvolver novas habilidades e sistematizar seus conhecimentos na área de controle;
- introduzir na Instituição sistema de aprendizado contínuo na área de Controle Externo (BTCU, 1999c, p. 4).

Trata-se de curso obrigatório - a princípio - para os AFCE-CE que não tenham participado de programa de formação ou que o tenham feito há mais de cinco anos, e sua matrícula é feita por indicação dos responsáveis pelas diversas unidades da Secretaria¹⁹. A Portaria nº 265/99 determinou que a primeira edição do curso seria direcionada a 30 servidores da sede, devendo ser programada, para a segunda edição, horários e conteúdos específicos para os servidores nos Estados.

A grade do curso é a seguinte:

**GRADE CURRICULAR DO CURSO SUPERIOR DE CAPACITAÇÃO E
APERFEIÇOAMENTO EM CONTROLE EXTERNO**

DISCIPLINAS	CARGA HORÁRIA (HORAS-AULA)
CICLO BÁSICO	
Área de Estudo – Gerência	36
Gestão da Mudança	15
Visão e Raciocínio Estratégico	21
Área de Estudo – Língua Portuguesa	18
Técnicas de Redação e Relatório	21
CICLO PROFISSIONAL	
Área de Estudo – Direito, Estado e Sociedade	165
Governo, Estado, Sociedade e Democracia	15
Natureza Jurídica dos Órgãos Públicos	15
Tópicos de Direito Constitucional e Administrativo	30
Legislação Básica do TCU	30
Teoria do Processo Aplicado ao TCU	30
Análise de Licitações e Contratos	30
Jurisprudência do TCU, STF e STJ	15
Área de Estudo – Instrumentação para o Controle	120
Análise da Conjuntura Econômica	30
Orçamento, Contabilidade Pública e Contabilidade Empresarial	45
Sistemas Informatizados da Administração Pública Federal	21
Sistemas Informatizados do TCU	15
Ética no Controle	09
Área de Estudo – Fiscalização	123
Tomada e Prestação de Contas	21
Tópicos Especiais em Auditoria	15
Auditoria de Desempenho	30
Técnicas Estatísticas Aplicadas à Auditoria	21
Acompanhamento via Siafi	24
Técnicas de Entrevista	12
Palestras (parte do ciclo regular do ISC)	---
Total Geral	465

Fonte: Manual do Curso Superior de Capacitação e Aperfeiçoamento em Controle Externo (BTCU, 1999c, p. 5).

Conforme de verifica, a grade curricular do Curso Superior de Capacitação e Aperfeiçoamento em Controle Externo é de cunho genérico, apresentando um amplo espectro de disciplinas, com o objetivo de preparar o AFCE-CE para o desempenho de atividades igualmente diversificadas.

19 Considerando sua característica maior de curso de reciclagem e atualização, e considerando também que seus participantes são indicados por seus superiores, que os selecionam entre aqueles AFCE-CE necessitados dessa reciclagem e atualização, o curso goza de reputação duvidosa entre os AFCE-CE.

2.3.2.3.Outros cursos oferecidos pelo Instituto Serzedello Corrêa

O quadro a seguir apresenta dados sobre os cursos ofertados pelo Tribunal, em todas as suas unidades e a todos os servidores (e não apenas aos AFCE-CE), realizados pelo ISC ou não, nos exercícios de 1992 a 1998. Sobressai-se o escasso treinamento proporcionado aos servidores lotados nas Secretarias de Controle Externo nos Estados.

TREINAMENTO NO TCU NO PERÍODO 1992-1998

PARTICIPANTES		EVENTOS			CARGA HORÁRIA		
Ano	Quantidade	Sede	Estados (total)	Estados (por Secretaria)	Sede	Estados (total)	Estados (por Secretaria)
1992	584	15	0	0	84	0	0
1993	1.036	48	0	0	1.398	0	0
1994	680	26	07	0,3	2.274	sem dados	sem dados
1995	3.769	153	41	1,58	4.264	1.084	41,69
1996	5.057	196	43	1,65	5.490	1.369	52,65
1997	4.357	181	51	1,96	3.191	1.129	43,42
1998	4.778	198	98	3,77	3.643	1.803	69,35
TOTAL	20.261	817	240	9,26	20.344	5.385	207,12
MÉDIA ANUAL	2894,43	116,71	34,29	1,32	2906,29	769,29	29,59

Fonte: Manual de Educação e Pesquisa no TCU (BTCU, 1999b, p. 14-15).

Os quadros a seguir apresentam o cronograma de atividades do Instituto Serzedello Corrêa para o primeiro semestre de 2000:

**CRONOGRAMA DE ATIVIDADES DO INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA
PARA O 1º SEMESTRE DE 2000**

ÁREA CONTROLE EXTERNO (PROGRAMAÇÃO PARCIAL EM ABRIL DE 2000)

DISCIPLINA	TURMA	PERÍODO	HORÁRIO	HORA/ AULA
CONTROLE E FISCALIZAÇÃO				
I – AUDITORIA				
Programa de Capacitação em Auditoria de Obras Públicas				
Nível Básico – Introdução à Auditoria de Obras Públicas	AOB01	27 a 31.03	09 às 19	40h
Nível 2 – Obras Rodoviárias	AOR01	03 a 07.04	09 às 19	40h
Nível 3 – Obras Hidráulicas	AOH01	10 a 14.04	09 às 19	40h
II – CONTAS				
Tomada de Contas Especial	TCE01	03, 04, 05, 07 e 10.04	09 às 12	15h
III- ACOMPANHAMENTOS E AVALIAÇÕES				
Contrato de Gestão	CGE01	26, 27 e 28.04 03, 04, 05, 10 e 11.05	09 às 12	24h
IV - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA				
Programa de Capacitação em SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira)				
Contabilidade Pública Aplicada ao SIAFI	CPA01	10 a 14.04	09 às 12	15h
SIAFI: Enfoque para Análise de Contas	ANC01	24 a 28.04	09 às 12	15h
Acompanhamento via SIAFI	ACS01	08 a 12.05	09 às 12	15h

Fonte: Instituto Serzedello Corrêa.

INFORMÁTICA, REDAÇÃO E GRAMÁTICA

DISCIPLINA	TURMA	PERÍODO	HORÁRIO	HORA-AULA
INFORMÁTICA				
Modelagem de Dados para Usuários	MDU01	10.04 a 14.04	9 às 12	15
Windows	WIN01	10.04 a 14.04	9 às 12	15
Utilização de Redes de Computadores	RED01	24.04 a 28.04	9 às 12	15
Word – Nível A	WDA01	24.04 a 28.04	9 às 12	15
Access – Nível A	ACA01	08.05 a 12.05	9 às 12	15
Word – Nível B	WDB01	08.05 a 12.05	9 às 12	15
Internet	ITN01	22.05 a 26.05	9 às 12	15
Powerpoint	PWT01	22.05 a 26.05	9 às 12	15
Excel	XLS01	29.05 a 09.06	9 às 12	30
Access – Nível B	ACS01	12.06 a 16.06	9 às 12	15
Access – Nível C	ACC01	26.06 a 30.06	9 às 12	15
SISTEMAS INSTITUCIONAIS				
Processus	PRC01	29.05 a 02.06	9 às 12	15
SIDOC	SDO01	05.06 a 07.06	9 às 12	09
Sistema GRH	SRH01	12.06 a 14.06	9 às 12	09
REDAÇÃO E GRAMÁTICA				
Gramática – Nível A	GMA01	17.04 a 03.05	9 às 12	30
Gramática – Nível B	GMB01	22.05 a 02.06	9 às 12	30
Gramática – Nível D	GMD01	05.06 a 09.06	9 às 12	15
Redação Básica e Administrativa	RBA01	14.06 a 29.06	9 às 12	30

Fonte: Instituto Serzedello Corrêa.

CURSO DE GERENCIAMENTO ORGANIZACIONAL - CGO

DISCIPLINA	TURMA	PERÍODO	HORÁRIO	HORA/AULA
Habilidades Gerenciais Básicas	HGB01	10.04 a 18.04	9 às 12	21h
Informática para Gerentes	IGE01	17.04 a 28.04	9 às 12	24h
Gestão com Pessoas	GPS01	24.04 a 04.05	9 às 12	24h
Gestão Pública	GPU01	02.05 a 08.05	9 às 12	15h
Condução de Reuniões	CRE01	08.05 a 19.05	9 às 12	30h
Gestão de Pessoas	GPE01	22.05 a 02.06	9 às 12	30h
Gestão de Desempenho	GDE01	05.06 a 13.06	9 às 12	21h
Gestão de Processos	GPR01	12.06 a 16.06	9 às 12	15h
Visão e Raciocínio Estratégico	VRE01	12.06 a 21.06	9 às 12	24h
Gestão da Mudança	GMU01	26.06 a 30.06	9 às 12	15h

Fonte: Instituto Serzedello Corrêa.

Como se verifica, do total de 714 horas previstas de treinamento para servidores de todos os níveis e atividades em Brasília, apenas 204 horas – 28,57% - referem-se efetivamente a cursos de controle e fiscalização.

No âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo, o quadro a seguir apresenta todos os cursos oferecidos a todos os seus servidores - e não apenas aos Analistas - nos exercícios de 1998 e 1999.

CURSOS OFERECIDOS AOS SERVIDORES DA SECEX/ES EM 1998 E 1999

ITEM	CURSO	INSTITUIÇÃO	CARGA HORÁRIA (A)	NÚMERO DE SERVIDORES PARTICIPANTES (B)	SERVIDORES X HORAS-AULA (A X B)
1	Fundamentos de Gerência	SENAC/ES*	15	23	345
2	Qualidade e Produtividade	SENAC/ES*	15	26	390
3	Gerência Comportamental	SENAC/ES*	15	25	375
4	Chefia e Liderança	SENAC/ES*	15	20	300
5	Condução de Reuniões	SENAC/ES*	30	12	360
6	Word Básico	SECEX/ES**	10	6	60
7	Windows	SECEX/ES**	10	3	30
8	Excel	DATAPRO Cursos de Informática	15	9	135
9	Rede	SECEX/ES*	15	15	225
10	Super Atendimento ao Cliente	IDEIES - Instituto de Desenvolvimento Industrial do ES	12	1 (TFCE)	12
11	Desenho Arquitetônico	SENAC/ES	20	1 (AUCE)	20
12	Licitações e Contratos Administrativos	Representação no ES da Delegacia Federal de Controle	4	1 (TFCE Chefe do Serviço de Administração)	4
13	Sistema de Apreciação dos Atos de Admissões e Concessões (SISAC)	ISC	21	1 (AFCE-CE0	21
14	Auditoria em Obras Públicas***	ISC	40	1 (AFCE-CE)	40
15	Obras Rodoviárias***	ISC	40		40
16	Obras Hidráulicas***	ISC	40		40
TOTAL DE SERVIDORES X HORAS-AULA					2.397

* Curso obrigatório para ocupantes de cargos de direção. Contratado pela SECEX/ES a partir de ementa definida pelo ISC.

** Instrutor: estagiário de informática da SECEX/ES.

*** Programa de Capacitação em Auditoria de Obras Públicas, realizado no decorrer de três semanas seguidas, em Brasília, especificamente para AFCE-CE que participariam de auditoria na área.

Fonte: Tribunal de Contas da União / Secretaria de Controle Externo no Espírito Santo.

A coluna (A X B) do quadro consigna, para cada curso, o somatório das horas de treinamento de todos os servidores participantes. Verifica-se, assim, que, do somatório total de 2397 horas de treinamento de todos os servidores em todos os cursos nos anos de 1998 e 1999, apenas 141 horas (5,88 %), referentes aos cursos 13 a 16, corresponderam efetivamente ao treinamento de AFCE-CE em controle e fiscalização.

Assim, considerando-se que o Curso Superior de Capacitação e Aperfeiçoamento em Controle Externo é um curso ainda em suas primeiras turmas e que o treinamento concedido pelo Tribunal em controle e fiscalização é bastante limitado - notadamente no que se refere às

Secretarias de Controle Externo nos Estados -, cabe ao Programa de Formação (não obstante ser, oficialmente, apenas parte do processo seletivo) o papel de principal componente do conjunto do treinamento dos AFCE-CE para o desempenho das atividades-fim do TCU.

Tendo em vista que, como observado no item 2.1.2, trata-se o Programa de Formação de um programa de formação de generalistas, conclui-se que as atividades de treinamento no TCU privilegiam uma formação profissional generalista.

2.3.3. Desempenho de atividades

Para demonstrar a natureza das atividades desempenhadas pelos AFCE-CE, tomam-se como amostra os onze AFCE-CE lotados na Secretaria de Controle Externo no Espírito Santo não ocupantes de cargos comissionados. A relação a seguir enumera as atividades individualmente desempenhadas no período de 01/07 a 31/12/99.

AFCE-CE 1

- tomada de contas especial de ex-prefeito acerca de recursos federais repassados por convênio pelo Ministério da Integração Regional;
- prestação de contas de universidade (1995);
- prestação de contas de universidade (1996);
- exame de pedido de habilitação de interessado em processo;
- exame de resposta a diligência em representação relativa a ação popular movida contra ex-prefeito;
- prestação de contas da Companhia Docas do Espírito Santo (1998);
- auditoria para averiguar denúncia acerca de irregularidades em contratação por dispensa de licitação em empresa pública;
- exame de resposta a audiência prévia de responsável em prestação de contas de universidade (1997);

- tomada de contas extraordinária da Representação no ES da Delegacia de Administração do Ministério da Fazenda (1998);
- tomada de contas especial de ex-prefeito acerca de recursos federais repassados por convênio pelo Ministério da Ação Social;
- exame de resposta a diligência em tomada de contas da Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal (1998);

AFCE-CE 2

- tomada de contas especial acerca de recursos repassados a Secretaria Municipal de Saúde pelo Ministério da Saúde;
- tomada de contas especial instaurada por órgão da Administração Direta acerca de desvio no pagamento de pensionistas;
- tomada de contas extraordinária da Representação no ES da Delegacia de Administração do Ministério da Fazenda (1998);
- prestação de contas do SENAR/ES (1998);
- tomada de contas da Superintendência de Polícia Rodoviária Federal (1998);
- denúncia acerca de irregularidades em município;
- representação acerca de irregularidade em processo licitatório;
- representação acerca de irregularidade em escola técnica;
- auditoria no Programa de Despoluição dos Ecossistemas Litorâneos.

AFCE-CE 3

- auditoria na construção de unidade de sistema penitenciário;
- auditoria em obras de recuperação de unidade de sistema penitenciário;
- prestação de contas da Companhia Docas do Espírito Santo (1998);
- exame de resposta a diligência de Relatório de Auditoria em hospital;

- prestação de contas do SESC/ES (1998);
- auditoria para averiguar denúncia acerca de irregularidades em contratação com DISPENSA de licitação em empresa pública;
- tomada de contas especial acerca de recursos repassados a município por convênio pelo Ministério da Saúde;
- auditoria no Programa de Despoluição de Ecossistemas Litorâneos;

AFCE-CE 4

- elaboração de relatório de levantamento de auditoria na Companhia Docas do Espírito Santo;
- representação acerca de irregularidade em procedimento licitatório de empresa pública;
- prestação de contas de escola agrotécnica (1997);
- tomada de contas especial acerca de recursos repassados a município, por convênio, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;
- tomada de contas especial acerca de recursos repassados a município por convênio;
- instrução de processo de acompanhamento do cumprimento de decisão do Tribunal em empresa de saneamento básico;
- tomada de contas extraordinária da Delegacia do Ministério da Educação no ES (1998);
- acompanhamento da instauração de tomadas de contas especiais em escola técnica;
- prestação de contas de universidade (1995);
- prestação de contas de universidade (1996).

AFCE-CE 5

- elaboração de relatório de levantamento de auditoria na Companhia Docas do Espírito Santo;
- prestação de contas de universidade (1993);
- análise de comunicação feita pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo acerca de auditoria realizada em município;

- tomada de contas especial acerca de recursos repassados pelo Ministério da Saúde a município;
- denúncia acerca de aquisição irregular de medicamentos;
- prestação de contas de escola agrotécnica (1997);
- auditoria na área de medicamentos da Secretaria Estado da Saúde.

AFCE-CE 6

- prestação de contas de escola agrotécnica (1998);
- prestação de contas de escola agrotécnica (1998);
- auditoria relativa a denúncia acerca de irregularidades em folha de pagamento de professor;
- auditoria relativa a representação acerca de irregularidade em processo licitatório de contratação de serviços de manutenção de elevadores;
- exame de resposta a diligência relativa a processos de tomada de contas especial referente a recursos repassados pelo extinto Ministério do Interior a município;
- auditoria no Programa Nacional do Livro Didático;
- auditoria em atos de admissão de pessoal em órgão do Poder Judiciário.

AFCE-CE 7

- tomada de contas da Delegacia Regional do Trabalho (1998);
- tomada de contas da Delegacia Regional do Trabalho (1997);
- auditoria em obras de construção de rodovia;
- tomada de contas especial de recursos repassados por convênio a município;
- auditoria para averiguar irregularidades detectadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo na execução de convênio firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e município;
- tomada de contas da Procuradoria da República no ES (1998);

- auditoria para averiguar denúncia na aplicação de recursos federais na área de educação de município;
- auditoria em obras de restauração de rodovia.

AFCE-CE 8

- processo de concessão de aposentadoria;
- tomada de contas especial na Organização das Cooperativas do Estado do Espírito Santo;
- auditoria do Programa de Ação na Área da Saúde;
- auditoria relativa à Comissão Nacional de Energia Nuclear;
- exame de resposta a audiência de responsável relativa a relatório de auditoria em obras de construção de unidade de sistema penitenciário;
- exame de resposta a audiência de responsável relativa a relatório de auditoria em obras de recuperação de unidade de sistema penitenciário;
- auditoria na área de medicamentos da Secretaria de Estado da Saúde.

AFCE-CE 9

- auditoria em obras de rodovia;
- tomada de contas de órgão do Poder Judiciário (1997);
- tomada de contas especial relativa a recursos repassados a município;
- tomada de contas especial relativa a recursos repassados a município;
- tomada de contas especial relativa a convênio de repasse de recursos a município;
- tomada de contas de órgão do Poder Judiciário (1998);
- tomada de contas especial instaurada para apurar danos causados ao extinto INAMPS por Prefeitura Municipal;
- auditoria em obras de restauração de rodovia;
- prestação de contas da Telecomunicações do Espírito Santo S.A. (1992);

- tomada de contas acerca de recursos transferidos a município pelo extinto Ministério da Ação Social;

AFCE-CE 10

- representação acerca de pagamento ilegal de licença-prêmio a magistrados;
- tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico relativa a recursos repassados por auxílio para o desenvolvimento de pesquisa;
- representação acerca de pagamento ilegal de auxílio alimentação a juízes classistas;
- prestação de contas do SESI/ES (1998);
- prestação de contas do SENAI/ES (1998);
- prestação de contas do SENAC/ES (1998);
- representação da Procuradoria da República no ES acerca de locação irregular de imóvel por unidade militar;
- exame de resposta a audiência em relatório de levantamento de auditoria com vistas a examinar aplicação de recursos orçamentários em município (CPI do orçamento);
- auditoria no Programa de Despoluição dos Ecossistemas Litorâneos;
- auditoria no processo de desestatização dos portos administrados pela Companhia Docas do Espírito Santo.
- tomada de contas da Delegacia Federal de Agricultura no ES (1998);
- tomada de contas da Delegacia Federal de Agricultura no ES (1995).

AFCE-CE 11

- auditoria nas obras de construção de unidade carcerária;
- auditoria em obras de recuperação de unidade carcerária;
- tomadas de contas do TRT/ES dos exercícios de 1994 a 1998;

- representação acerca de irregularidades no pagamento de gratificações por atividade judiciária e extraordinária, após o advento da Lei nº 9.030/95;
- representação acerca de pagamentos irregulares em órgão do Poder Judiciário;
- comunicação de adoção, por parte do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, de providências na apuração de denúncia;
- tomada de contas especial relativa a recursos federais repassados a município;
- tomada de contas especial relativa a recursos federais repassados a município.
- levantamento de auditoria em programas de governo na área social para subsidiar a análise das contas do governo do exercício de 1998.

Considerando que cada processo - qualquer que seja a classe de assunto ou o órgão ou entidade objeto do controle - pode tratar dos mais diversos assuntos (veículos, imóveis, equipamentos, servidores estatutários ou celetistas, obras das mais diversas, contratações, etc.), a relação permite que se verifique a ampla variedade e diversidade das atividades desempenhadas pelos AFCE-CE.

2.3.4. Conclusão

Em termos de formação acadêmica, os AFCE-CE não são, a princípio, especialistas em auditoria. Apenas eventualmente podem vir a participar de trabalhos em que seus conhecimentos acadêmicos são aplicados.

Quando ingressam no Tribunal, aos conhecimentos adquiridos academicamente somam-se aqueles advindos do treinamento e do desempenho rotineiro de suas atividades. Contudo, como visto no item 2.3.2.3, é tímido o treinamento para as atividades de controle e fiscalização concedido aos AFCE-CE, notadamente àqueles lotados nas Secretarias de

Controle Externo nos Estados, sendo que os cursos de maior relevo nessa área²⁰ caracterizam-se por grade curricular ampla e genérica.

Por último, não há, igualmente, uma especialização dos AFCE-CE no desempenho de suas atividades; pelo contrário, o que se verifica é uma grande diversidade nos trabalhos realizados.

Assim, conclui-se que a formação acadêmica, o treinamento e o desempenho rotineiro de atividades – que, em conjunto, constituem a formação profissional do AFCE-CE – conduzem a uma formação profissional generalista²¹.

²⁰ Programa de Formação e Curso Superior de Capacitação e Aperfeiçoamento em Controle Externo. O Programa de Formação, embora constitua parte do processo seletivo, e, portanto, seja destinado aos ainda candidatos aos cargos vagos, é o principal programa na área de treinamento em controle e fiscalização no âmbito do TCU. Ainda assim, seu alcance é limitado, a cada ano, aos aprovados na primeira etapa do concurso público, ou seja, 74 participantes no Programa de Formação relativo ao concurso de 1998 (Edital nº 1/AFCE-CE, de 24/03/1998) e 60 participantes no programa do concurso de 1999 (Edital nº 1/AFCE-CE, de 30/09/1999). Quanto ao Curso Superior de Capacitação e Aperfeiçoamento em Controle Externo, trata-se de programa ainda incipiente: a primeira turma, de 1999, disponibilizou apenas 30 vagas.

²¹ No Capítulo 5, analisa-se a relação entre essa formação profissional generalista do AFCE-CE e o controle por ele exercido sobre seu trabalho. Subsidiariamente, são feitos alguns comentários – superficiais – sobre a relação entre a formação profissional do AFCE-CE e a qualidade dos trabalhos desenvolvidos.

Capítulo 3. MOTIVAÇÃO

O que é motivação? Há inúmeros entendimentos. Uma visão particularmente sofisticada é aquela apresentada por Hilda Alevato (1999, p. 28):

A motivação, mais do que um conceito útil, é o conjunto de elementos que impelem o homem a agir. Para além do conceito de motivação – onde situamos o ‘envolvimento’ – esconde-se não apenas a lógica mais realística que a consciência é capaz de dominar, reelaborar e expressar, mas também a força química das emoções e a orientação advinda da expectativa, mediadas por suas crenças, seus desejos, suas ideologias, seu imaginário, enfim²².

Contudo, a maioria dos teóricos apresenta uma concepção mais pragmática da motivação. Segundo Claude Lévy-Leboyer (1994, p. 41), a motivação é, essencialmente, “um processo que implica a vontade de efetuar uma tarefa ou um objetivo a ser atingido; portanto, é uma escolha tripla: fazer um esforço, manter esse esforço até que o objetivo seja atingido, consagrando aí a energia necessária”.

Herzberg, por sua vez, fala em atitudes positivas em relação ao trabalho determinadas pela necessidade de auto-realização do indivíduo (Herzberg et al., 1999, p. 114). Entretanto, ninguém como Maslow pautou sua obra tão fortemente na instrumentalidade²³ do comportamento humano nas organizações.

²² Isso considerado, deve-se manter em mente que a motivação é um fenômeno do indivíduo, e não social, o que não obsta, obviamente, a que variáveis ambientais, sociológicas, tenham influência indireta, visto que exercem participam fortemente da formação da personalidade do indivíduo.

²³ “Não existe motivação senão para os trabalhadores que concebem claramente a ligação que existe entre o montante dos seus esforços e aquilo que eles recebem de volta” (Lévy-Leboyer, 1994, p. 88).

Apesar dos muitos ataques recebidos, a Teoria da Motivação Humana de Maslow (1996) é fundamental em qualquer estudo da motivação nas organizações, servindo de referencial ainda hoje para os novos teóricos do tema. Essa teoria pode ser assim condensada:

- todos os indivíduos têm necessidades que subjazem à sua estrutura motivacional; qualquer comportamento humano deve ser entendido como um canal por meio do qual necessidades básicas podem ser expressas ou satisfeitas;
- essas necessidades se classificam em categorias hierarquizadas;
- necessidades satisfeitas não mais motivam;
- necessidades “inferiores”, à medida que se tornam satisfeitas, têm seu lugar de motivadoras de comportamentos tomado por outras necessidades hierarquicamente mais elevadas;
- ênfase em objetivos básicos ou últimos, e não em objetivos parciais ou superficiais; em fins, e não em meios para alcançar fins;
- ênfase no aspecto inconsciente da motivação, visto que há vários caminhos culturais para o mesmo objetivo, fazendo com que aspectos conscientes relacionados à cultura local do indivíduo não sejam básicos para o estudo da motivação humana.

A classificação que Maslow propõe para as necessidades humanas é a seguinte:

- necessidades fisiológicas;
- necessidades de segurança;
- necessidades de amor e afeto;
- necessidades de estima;
- necessidades de auto-realização.

As necessidades de estima referem-se ao desejo por força, por atingir resultados, por capacidade para se atingirem esses resultados, por confiança em face do mundo, por

independência e liberdade, por reputação e prestígio, por reconhecimento, por atenção, por importância e por valorização.

A necessidade de auto-realização refere-se ao desejo de alguém se tornar tudo aquilo que puder ser, refere-se à expressão do potencial individual em toda a sua extensão. É a essa necessidade que Maslow atribui maior importância: “(...) If I were permitted this usage, I should say simply that a healthy man is primarily motivated by his needs to develop and actualize his fullest potentialities and capacities” (Maslow, 1996, p. 173).

Thomas, Jr.(1997) também parte desse conceito de motivação como busca de satisfação de necessidades. Contudo, incorpora um novo aspecto, que chama de *contrato psicológico* entre o indivíduo e a organização de que faz parte. O contrato psicológico refere-se ao desejo tanto do indivíduo quanto da organização de satisfazerem suas necessidades. O máximo da motivação do indivíduo corresponderia à situação de relacionamento cooperativo, onde as necessidades de ambos os sujeitos estariam sendo satisfeitas:

(...) A tarefa do gerente é fazer com que a organização fique satisfeita com o contrato e lembrar a cada um dos funcionários suas obrigações contratuais. Isso exige que o gerente funcional forneça um organograma que facilite o desempenho das tarefas organizacionais e, ao mesmo tempo, garanta aos funcionários oportunidades de realizar suas expectativas no trabalho.

As pesquisas sugerem que a manutenção de um contrato psicológico que alcance esses objetivos envolve a adequação entre a natureza da tarefa da unidade, as personalidades de seus membros e o organograma da unidade. Quando essa adequação existe, a unidade consegue obter resultados eficazes e seus membros adquirem uma sensação de competência que leva à motivação contínua para execução de um bom trabalho (Thomas, Jr., 1997, p. 43).

Thomas, Jr. propõe também o enriquecimento do cargo como meio para o indivíduo satisfazer suas próprias – bem como as da organização – expectativas de desempenho, o que contribuirá para ainda maior motivação humana e eficácia organizacional.

Levinson (1997, p. 213) também entende que “o ponto crucial da automotivação surge quando as necessidades do subordinado e as exigências da organização se complementam”:

Se a força mais poderosa que impulsiona as pessoas são suas necessidades, desejos e aspirações pessoais, combinadas à sua vontade compulsiva de parecerem boas aos seus próprios olhos, a fim de atender suas metas pessoais mais profundas, então a administração por objetivos deve começar por esses objetivos pessoais. (...)

Neste momento, alguns talvez digam que essas preocupações são problema dessas pessoas. A empresa tem outros problemas e precisa partir do princípio de que as pessoas estão interessadas em se dedicar aos problemas da empresa, e não aos seus problemas pessoais. Esse tipo de diferenciação é impossível. Todas as pessoas estão sempre se dedicando a atender suas necessidades psicológicas. Os que pensam o contrário e acreditam que é possível ser bem-sucedido em desconsiderar essas forças internas tão poderosas ou adiá-las indefinidamente estão se enganando (Levinson, 1997, p. 212).

A abordagem de McGregor (1996) adquire contornos peculiares devido ao contraponto que faz à visão do Homem implícita na Gerência Científica de Taylor, visão essa dominante até hoje. A típica organização industrial não oferece condições adequadas à satisfação das necessidades humanas mais elevadas, fazendo com que os trabalhadores ajam exatamente como o trabalhador cuja concepção inspirou Taylor: com indolência, passividade, resistência a mudanças, falta de responsabilidade, motivado externamente por recompensas materiais.

The carrot-and-stick theory of motivation (like Newtonian physical theory) works reasonably well under certain circumstances. The *means* satisfying man's physiological and (within limits) his safety needs can be provided or with-held by management. (...) By these means the individual can be controlled so long as he is struggling for subsistence.

But the carrot-and-stick theory does not work at all once man has reached an adequate subsistence level and is motivated primarily by higher level needs. Management cannot provide a man with self-respect, or with the respect of his fellows, or with the satisfaction of needs for self-fulfillment. It can create such conditions that he is encouraged and enabled to seek such satisfactions for *himself*, or it can thwart him by failing to create those conditions (McGregor, 1996, p. 179).

Sua teoria da motivação – que ele sugere seja chamada de Teoria “Y” – é baseada nos seguintes pontos:

- a gerência é responsável por organizar, para fins econômicos, os elementos produtivos da empresa – recursos financeiros, materiais, equipamentos, pessoas;

- as pessoas não são, por natureza, passivas ou resistentes às necessidades organizacionais; isso decorre de sua experiência em organizações;
- a motivação, o potencial para desenvolvimento, a capacidade de assumir responsabilidades e de direcionar seu comportamento para objetivos organizacionais estão presentes nas pessoas;
- a principal tarefa da gerência é proporcionar condições organizacionais e métodos de operação que permitam às pessoas atingir seus próprios objetivos dirigindo seus esforços na direção dos objetivos organizacionais.

Essa visão do indivíduo nas organizações é a mesma de Dejours (1996, p. 159): “Em cada trabalhador dissimula-se um sofrimento que não deseja nada mais do que se transformar em curiosidade e em interesse pelo trabalho bem feito”.

Contudo, Dejours apresenta um conceito absolutamente novo da motivação humana. Entende ele que o teatro do trabalho é o terreno adequado para a sublimação do sofrimento interior do indivíduo:

Porque a realidade do trabalho é um terreno propício para jogar e re-jogar com o sofrimento, na esperança de que esse desemboque nas descobertas e nas criações socialmente, e mesmo humanamente, úteis. Com efeito, é então, e somente então, que *o sofrimento adquire um sentido*. A criatividade confere sentido porque ela traz, em contrapartida ao sofrimento, reconhecimento e identidade. E o sentido afasta o sofrimento porque em contrapartida à repetição (ressurgimento do sofrimento) ele dá acesso a uma história (a experiência vivida): cada inovação é diferente das outras. Pela série encadeada de suas descobertas ou de suas intenções, o sujeito se experimenta e se transforma (Dejours, 1996, p. 160).

Assim, a motivação corresponderia à busca de satisfação de aptidões fisiológicas e psíquicas adquiridas pelo indivíduo ao longo de sua história, aptidões essas que, uma vez satisfeitas, realizadas, levariam à “subversão” do sofrimento.

Assinalemos que aptidão e motivação estão, em matéria de economia psicossomática, a tal ponto ligadas que são quase equivalentes: para o sujeito com estrutura neurótica, a aptidão para produzir fantasmas se une à necessidade de se utilizar deles; confrontado

com um trabalho em que a atividade fantasmática é inútil, ele enfraquece. A criação é uma necessidade tanto quanto uma aptidão para o artista, a performance psicomotora é uma necessidade tanto quanto uma fonte de prazer para um neurótico de comportamento.

O trabalho torna-se perigoso para o aparelho psíquico quando ele se opõe à sua livre atividade. O bem-estar, em matéria de carga psíquica, não advém só da ausência de funcionamento, mas, pelo contrário, de um livre funcionamento, articulado dialeticamente com o conteúdo da tarefa, expresso, por sua vez, na própria tarefa e revigorado por ela. Em termos econômicos, o prazer do trabalhador resulta da descarga de energia psíquica que a tarefa autoriza, o que corresponde a uma diminuição da carga psíquica do trabalho (Dejours, 1994, p. 24).

Para Dejours, o papel da gerência é o de proporcionar ao trabalhador condições de trabalho com liberdade tal que eles mesmos possam gerir o seu sofrimento, reduzindo sua carga psicossomática, com reflexos em sua produtividade. “Em geral, a carga psíquica do trabalho aumenta quando a liberdade de organização do trabalho diminui” (*idem*, p. 28).

Outra abordagem indispensável em qualquer estudo da motivação humana - e central no contexto deste trabalho - é a de Frederick Herzberg, que distingue motivação de movimento. “O movimento é uma função do medo, do castigo ou do fracasso na obtenção de recompensas extrínsecas (...) A motivação é uma função do crescimento a partir da obtenção de recompensas intrínsecas por um trabalho interessante e desafiador” (Herzberg, 1997, p. 75).

Assim, “os fatores envolvidos na produção da satisfação (e motivação) no trabalho são separados e distintos dos fatores que levam à insatisfação no trabalho” (*idem*, p. 61). Os fatores que levam à satisfação e à motivação foram chamados de *fatores motivadores*; aqueles que levam à insatisfação, de *fatores higiênicos*.

Os fatores motivadores são *intrínsecos* ao trabalho, ao seu conteúdo, e se referem a: sucesso em atingir resultados, *feed-back* direto vindo do produto do trabalho em si (e não do supervisor)^{24 25}, o trabalho em si, a responsabilidade e o crescimento ou progresso²⁶. Decorrem

²⁴ “A feeling that you have achieved and a feeling that you have been recognized are the two most frequent feelings that are associated with an increase in job satisfaction” (Herzberg et al., 1999, p. 67).

²⁵ “(...) como focalizam no crescimento pessoal, em fazer as coisas melhor [fazer alguma coisa melhor ou de forma mais eficiente do que já foi feita] por conta própria, as pessoas motivadas pela realização querem fazer

da busca da experimentação do crescimento psicológico advindo do sucesso em atingir resultados (*achievement*).

Os fatores higiênicos são *extrínsecos* ao trabalho: política e administração da empresa, supervisão, relacionamentos interpessoais, condições de trabalho, salário, *status* e segurança. Sua ausência pode causar insatisfação, mas sua presença garante apenas a não-insatisfação. Decorrem da busca por evitar a dor causada pelo ambiente externo^{27 28 29}.

as coisas sozinhas. Em segundo, querem *feedback* concreto e imediato do seu desempenho, para que possam dizer como estão se saindo” (McClelland e Burnham, 1997, p. 125-126).

²⁶ “(...) os fatores motivadores ‘progresso’ e ‘crescimento’ traduzem-se na dinâmica central do novo aprendizado que leva à habilidade técnica única” (Herzberg, 1997, p. 80).

²⁷ “Let us summarize briefly our answer to the question, ‘What do people want from their jobs?’ When our respondents reported feeling happy with their jobs, they most frequently described factors related to their tasks, to events that indicated to them that they were successful in the performance of their work, and to the possibility of professional growth. Conversely, when feelings of unhappiness were reported, they were not associated with the job itself but with conditions that *surround* the doing of the job” (Herzberg et al., 1999, p. 113).

²⁸

Percentage of Each First-Level Factor Appearing in High Attitudes Sequences	
N= 228	
Factor	Total *
1. Achievement	41
2. Recognition	33
3. Work itself	26
4. Responsibility	23
5. Advancement	20
6. Salary	15
7. Possibility of growth	6
8. Interpersoanl relations-subordiante	6
9. Status	4
10. Interpersoanl relations-superior	4
11. Interpersoanl relations-peers	3
12. Supervision-technical	3
13. Company policy and administration	3
14. Working conditions	1
15. Persoanl life	1
16. Job security	1

* The percentages total more than 100 per cent, since more than one factor can appear in any single sequence of events (Herzberg et al., 1999, p. 60).

²⁹ A respeito de organizações burocráticas - grande maioria das organizações -, Herzberg escreveu: “We have noted earlier that the profoundest motivation to work comes from the recognition of individual achievement and from sense of personal growth in responsibility. It is likely that neither of these can flourish too well in a bureaucratic situation (Herzberg et al., 1999, p. 125).

Enquanto os fatores motivadores têm efeito duradouro, os fatores higiênicos precisam ser constantemente reforçados.

A teoria da motivação-higiene sugere que, ao invés de se racionalizar o trabalho para aumentar a eficiência, seja promovido o seu enriquecimento vertical, atribuindo aos trabalhadores tarefas que exijam conhecimento especializado, tornando-os peritos, especialistas, de forma a acionar os fatores motivadores responsabilidade, crescimento e progresso. Essa sobrecarga vertical deve impulsionar o cargo para cima, até o nível do desafio proporcionado pela habilidade contratada (*idem*, p. 75).

Katz e Kahn (1987), por sua vez, reconhecem quatro tipos principais de padrões motivadores nas organizações:

- *cumprimento legal (tipo A)*, que corresponde à aceitação da autoridade legitimada para prescrever papéis e diretrizes organizacionais (a motivação não teria relação com a atividade);
- *satisfação instrumental (tipo B)*, quando as ações são apenas instrumentos para a obtenção de recompensas específicas (motivação ainda sem relação direta com a atividade);
- *auto-expressão e autodeterminação (tipo C)*, que corresponde ao padrão relacionado às satisfações originadas diretamente do desempenho da atividade;
- *internalização de metas organizacionais (tipo D)*, quando as metas organizacionais se tornam parte do próprio conjunto de valores do indivíduo.

O padrão motivador de auto-expressão (Tipo C) é o que mais conduz à realização de alta quantidade e qualidade de desempenho em papel. Quando este padrão é invocado com êxito, o caminho para maior produtividade e melhor qualidade em produção proporciona satisfação intrínseca no cargo. O homem que encontra o tipo de trabalho que gosta de executar não se aborrecerá com o fato de que o papel solicita uma determinada produção de certa qualidade. Suas satisfações são auferidas pela realização, pela expressão de suas próprias habilidades, do exercício de suas próprias decisões (Katz e Kahn, 1987, p. 388-389).

Portanto, assim como Herzberg e os outros autores anteriormente citados, Katz e Kahn consideram que o grande motivador são os aspectos intrínsecos ao trabalho: “Quando a atividade é intrinsecamente compensadora, ela é diretamente expressiva das necessidades e dos valores dos indivíduos envolvidos” (*idem*, p. 138). E, de modo também similar a Herzberg, que propôs um enriquecimento do cargo para otimizar a motivação intrínseca, Katz e Kahn propõem tarefas mais especializadas, mais complexas e desafiadoras. Dentro de uma dada organização, há maior satisfação entre o pessoal profissional, técnico e gerencial do que entre os trabalhadores não especializados, visto que as “pessoas auferem grande satisfação na expressão de suas habilidades em trabalho interessante e desafiador e na sensação de realização pelo sucesso no desempenho” (*idem*, p. 396)³⁰.

³⁰ “À primeira vista, a organização do trabalho de acordo com tarefas simplificadas, concebido e controlado em outro lugar, exerce claramente um efeito degradador sobre a capacidade técnica do trabalhador” (Braverman, 1987, p. 115).

Capítulo 4. MOTIVAÇÃO E CONTROLE DO TRABALHADOR SOBRE SEU TRABALHO

Se, no capítulo anterior, procurou-se apresentar a produção teórica que relaciona a motivação do trabalhador à realização e satisfação por ele obtida no exercício de suas atividades profissionais, aqui se pretende associar aquela auto-realização e satisfação ao controle que o trabalhador tem sobre o seu trabalho.

Para que se consiga atingir esse objetivo, é preciso que se compreenda o mais importante papel desempenhado pelo trabalho na vida do homem, que é o de meio por excelência de formação e elaboração do autoconceito do indivíduo, de sua própria identidade. A esse respeito, é extenso o referencial teórico. Transcrevem-se apenas alguns, os quais, certamente, permitirão a apreensão do significado e importância do trabalho como estruturador da personalidade, e não apenas como instrumento para satisfação de necessidades ou produção de riqueza, facetas suas mais conhecidas.

(...) a personalidade enriquece o trabalho e, reciprocamente, é enriquecida e, até, plenamente desabrochada com o facto de o realizar (Friedmann, 1968, p. 229).

O choque entre o que cada um pensa ser e o que se vê sendo profissionalmente, num ambiente institucional ou organizacional como uma empresa, uma escola, um hospital, um quartel, etc., traz conseqüências que se refletem profundamente em sua auto-imagem e em seu desempenho; o que o homem produz com seu trabalho é mais que “um produto”, é sua “obra”³¹ (Lefebvre, 1980) (Alevato, 1999, p. 26).

Conforme sabemos, a relação do homem com seu trabalho, sua atividade, sua “obra”, é um dos mais fortes elementos naturais da energia vital. Podemos dizer que o que motiva, o que move o homem, verdadeiramente, é seu trabalho, sua práxis. A

³¹ “The worker as a psychological type is concerned exclusively with his *Werk*” (a coisa a ser produzida) (, e não com) “*die Arbeit*, namely the activity”. “His interest is neither in the self, nor in another human being, nor even in an action exercised by a human subject; his interest is absorbed in a thing strictly external to man (Simon, 1971, p. 61-62).

motivação, mais do que um conceito útil, é o conjunto de elementos que impelem o homem a agir. Para além do conceito de motivação – onde situamos o “envolvimento” – esconde-se não apenas a lógica mais realística que a consciência é capaz de dominar, reelaborar e expressar, mas também a força química das emoções e a orientação advinda da expectativa, mediadas por suas crenças, seus desejos, suas ideologias, seu imaginário, enfim. Tal conjunto vai compor uma espécie de sustentáculo adicional, servindo também como um dos critérios de autojulgamento, especialmente pela afinidade entre expectativa e resultado da ação. A correspondência entre o conjunto motivacional e o resultado da ação favorece a autoconfiança, confirmando a previsão, reforçando a auto-imagem detentora de saberes, gerando segurança pelo poder antecipatório (Alevato, 1999, p. 28).

(...) L'ouvrier se définit d'abord par son apport de travail; dans une situation plus moderne, il se définit par son rôle dans la production (Touraine, 1966, p. 316).

The concept of self-actualization, or self-realization, as a man's ultimate goal has been focal to the thought of many personality theorists. For such men as Jung, Adler, Sullivan, Rogers, and Goldstein the supreme goal of man is to fulfill himself as a creative, unique individual according to his own innate potentialities and within the limits of reality. When he is deflected from his goal he becomes, as Jung says, “a crippled animal”.

Man tends to actualize himself in every area of his life, and his job is one of the most important areas (Herzberg et al., 1999, p. 114).

(...) o exercício de uma atividade profissional representa, para retomar a vigorosa fórmula de Freud, o laço mais forte com a realidade, um meio privilegiado de inserção social. É o trabalho que de fato situa o indivíduo na sociedade, sendo através das experiências da vida ativa que são construídas a identidade e a personalidade de cada um (Lévy-Leboyer, 1994, p. 22). (...) [Esse] autoconceito não é uma visão intuitiva nem uma avaliação direta do indivíduo sobre si mesmo. Ele vem da experiência de fracassos e sucessos e sobretudo das informações que, ao longo da vida escolar e do começo profissional, os outros nos trazem sobre aquilo que somos (Lévy-Leboyer, 1994, p. 72).

Edgar Schein, em seus livros *Career anchors* e *Career dynamics* explica esse processo

de construção do autoconceito do indivíduo:

À medida que a carreira de uma pessoa progride, ela adquire um conceito a seu próprio respeito, determinado por respostas precisas às seguintes questões:

1. Quais são minhas aptidões, habilidades e áreas de competência? Quais são meus pontos fortes e fracos?
2. Qual minha verdadeira motivação? Quais são minhas principais necessidades, estímulos e objetivos na vida? O que quero e deixo de querer, seja porque nunca o

desejei, seja porque alcancei um ponto de autopercepção que me faz não o desejar mais?

3. Quais são meus valores - os principais critérios pelos quais julgo o que estou fazendo? Estarei trabalhando em uma organização ou ocupando um cargo compatíveis com meus valores? Quão bem sinto-me em relação ao que estou fazendo? Quão orgulhoso ou envergonhado estou de meu trabalho e carreira? (Schein, 1996, p. 31-32)

O “autoconceito vai se formando pela percepção de si mesmo que o indivíduo adquire a partir de experiências juvenis e educacionais”, processo esse que depende da qualidade do feedback obtido pelo indivíduo em suas atividades profissionais (Schein, 1996, p.32).

Assim, para que o processo leve à elaboração de um autoconceito positivo, é necessária a ocorrência de *feedback* quanto aos resultados das atividades desempenhadas, e que esse *feedback* informe uma relação positiva entre os esforços despendidos e os resultados alcançados. Em outras palavras: um autoconceito positivo está diretamente ligado a experiências de sucesso profissional. E essas experiências de sucesso profissional acontecem unicamente quando o trabalhador detém controle sobre o trabalho realizado³².

(...) o objetivo do trabalho humano é a transformação da natureza. É através deste trabalho que o homem se vê inserido num mundo criado por ele próprio. Pela elaboração do mundo objetivo, o criador se vê na criatura, o sujeito no objeto. Decorre disso que o homem só pode se realizar numa atividade produtiva sobre a qual tenha controle. Quando o homem perde a propriedade e controle de seu trabalho, perde também a si próprio (Tenório, 1993, p. 10).

Neste estudo, o controle do trabalhador sobre o seu trabalho tem duas dimensões. A primeira refere-se ao controle do trabalhador sobre o resultado de seu trabalho³³. Seu oposto, a alienação, foi amplamente estudada pelos autores marxistas. Marcuse, em sua análise da obra de Marx, escreveu:

³² “A look at the kinds of reports given by our respondents leads to one tentative conclusion. This is that the individual should have some measure of control over the way in which the job is done in order to realize a sense of achievement and of personal growth” (Herzberg et al., 1999, p. 132).

³³ “O pensamento administrativo esmera-se no refinamento dos meios que permitem converter os trabalhadores em instrumentos dóceis de uma produção que não lhes pertence e sobre a qual não lhes compete indagar quanto aos fins ou formas de realização” (Tenório, 1997).

O trabalhador alienado do seu produto está, ao mesmo tempo, alienado de si mesmo. Seu próprio trabalho não é mais seu, e o fato de que se torne propriedade de outro anuncia uma expropriação que atinge a essência mesma do homem. O trabalho, na sua forma verdadeira, é um meio para a auto-realização autêntica do homem, para o pleno desenvolvimento das suas potencialidades; a utilização consciente das forças da natureza poderia ocorrer para sua satisfação e prazer. Na sua forma corrente, entretanto, ele deforma todas as faculdades humanas e proscree a satisfação (Marcuse, 1978, p. 255-256).

A segunda dimensão do controle do trabalhador sobre o trabalho refere-se ao domínio do ofício, à qualificação que permite ao trabalhador ter domínio sobre o trabalho (processo) executado. Braverman, em sua brilhante análise do taylorismo, assim se expressa:

Para o trabalhador, o conceito de qualificação está ligado tradicionalmente ao domínio do ofício – isto é, a combinação de conhecimento de materiais e processos com as habilidades manuais exigidas para desempenho de determinado ramo da produção. O parcelamento das funções e a reconstrução da produção como um processo coletivo ou social destruíram o conceito tradicional de qualificação e inauguraram apenas um modo para domínio do processo de trabalho a ser feito: mediante e com o conhecimento científico, técnico e de engenharia do trabalho. Mas a extrema concentração desse conhecimento nas mãos da administração e suas organizações de equipes associadas fecharam essa via de acesso à população trabalhadora. O que se deixa aos trabalhadores é um conceito reinterpretado e dolorosamente inadequado de qualificação: uma habilidade específica, uma operação limitada e repetitiva, “a velocidade como qualificação” etc. (Braverman, 1987, p. 375).

Segundo o autor, Taylor concluiu que, tão logo controlassem o processo de trabalho, os trabalhadores empenhariam esforços para realizar plenamente o potencial inerente à sua força de trabalho. Isso era o que acontecia até a Revolução Industrial, quando se esperava do artesão ou do profissional “que dominasse uma especialidade e se tornasse o melhor juiz da aplicação dela a problemas específicos da produção” (*idem*, p. 101).

Braverman (1987, p. 121-122) cita ainda trecho de editorial do periódico *International Molders Journal*³⁴, o qual permite que se tenha uma compreensão adequada dessa dimensão da perda de controle de que se trata aqui:

³⁴ A respeito dessa citação, Braverman incluiu apenas a seguinte referência bibliográfica: “Hoxie, *Scientific Management and Labor*, pp. 131-32”.

“O grande patrimônio do trabalhador assalariado tem sido o seu ofício. Em geral, pensamos no ofício como a capacidade para manipular destramente as ferramentas e materiais de um ofício ou profissão. Mas o verdadeiro ofício é muito mais que isto. O elemento realmente essencial nele não é a perícia manual ou a destreza, mas alguma coisa armazenada na mente do trabalhador. Este algo é em parte o profundo conhecimento do caráter e usos das ferramentas, materiais e processos do ofício, que a tradição e experiência deram ao trabalhador. Mas, além e acima disso, é o conhecimento que o capacita a compreender e superar as dificuldades que constantemente surgem e variam não apenas nas ferramentas e materiais, mas nas condições em que o trabalho deve ser feito.”

Essa perícia técnica por parte do trabalhador é pré-requisito para que o trabalho possa propiciar um autoconceito positivo:

(...)Mas a “alegria no trabalho” propriamente dita (...) exige outras condições ainda.

Antes de mais nada, é preciso que o trabalho, considerado globalmente, seja constituído por um conjunto de tarefas que fiquem inteiramente sob o controle do operador: tarefas que, por consequência, são definidas e coordenadas de acordo com a sua iniciativa, com a sua vontade, e que, por definição, deverão permanecer com uma certa plasticidade; tarefas que, aos seus olhos, possuem uma finalidade (que compreende e domina) e se dirigem para uma realização que ele mantém sob o seu controle, para um termo mais ou menos longínquo mas que sempre fica dentro do seu campo de visão e de acção; tarefas que, por conseguinte, põem em jogo a sua responsabilidade e constituem uma sempre renovada e superada prova das suas capacidades (Friedmann, 1968, p. 229-230).

Essa conclusão é óbvia, pois, se o trabalhador se identifica, se reconhece e se encontra em sua obra, a qualidade dessa sua auto-imagem deriva diretamente da qualidade da sua obra, a qual, por sua vez, é consequência também direta da qualificação do indivíduo para o trabalho, da sua perícia técnica, do grau de domínio detido sobre o processo de trabalho: “La qualité dans l’object est (...) l’effect de la qualification du travail” (Naville, 1956, p. 47). Segundo Schein, aptidões, objetivos e valores são interligados, e as pessoas “aprendem gradativamente a evitar tudo aquilo que não desempenham bem” (1996, p. 32). Claude Levy-Leboyer também escreveu a respeito da necessária correspondência entre trabalho e qualificação do trabalhador para esse trabalho:

A expectativa, a convicção de que se é (ou não muito, ou não de forma alguma) capaz de atingir um dado objetivo representa, portanto, um fator essencial da motivação. Concretamente, o que isso quer dizer? Que deve existir uma certa coerência entre, de um lado, os trabalhos efetuados e, de outro, as qualidades e competências que as pessoas reconhecem em si mesmas. Em outros termos, aquele que se vê confiado a um trabalho que julga estar acima dos seus meios já estará de início desencorajado; aquele a quem se pede que efetue uma atividade que ele julga estar abaixo das suas possibilidades abordará tal atividade sem motivação real (Lévy-Leboyer, 1994, p. 71-72).

Quando não há essa coerência, não apenas não se verifica motivação como, pelo contrário, pode ocorrer sobrecarga mental do trabalhador. Pierre Jardillier (1979, p.68), por exemplo, entende que o trabalho pode representar uma fonte de sobrecarga mental quando as exigências desse trabalho não correspondem às reais capacidades daquele que o executa: “Si les exigences du travail excèdent les capacités de l’opérateur il y a surmenage; si elles sont très inférieures il y a fatigue par défaut, sous-investissement des capacités et monotonie”.

Assim, o domínio - controle - sobre o processo de trabalho é condição para a motivação:

L’insatisfaction s’adresse aux obstacles que rencontre non la réalisation des projets, mais leur formulation. Elle ne provient pas de la difficulté à obtenir les réponses souhaitées, mais à poser la question pertinente. L’insatisfaction est le propre de l’acteur qui ne peut se constituer comme sujet de son action (Touraine, 1966, p. 336-337).

Considerando que o produto do trabalho do indivíduo - que é a sua obra - tem sua configuração ideada na consciência do indivíduo antes mesmo de sua materialização (Antunes, 1995, p. 121), há, ainda, necessidade de que a qualificação para o trabalho aconteça previamente à sua realização: “(...) Aussi, pour être qualifié, l’ouvrier doit-il apprendre. Son apprentissage n’est plus la formation d’une expérience au cours du travail, mais l’acquisition de connaissances avant le travail” (Touraine, 1955, p. 100).

Capítulo 5. FORMAÇÃO PROFISSIONAL GENERALISTA E RITO PROCESSUAL VERSUS CONTROLE DO AFCE-CE SOBRE SEU TRABALHO

Como exposto na Introdução, este trabalho baseia-se na suposição de que a formação profissional generalista do AFCE-CE e o rito processual do Tribunal de Contas da União limitam o controle do AFCE-CE sobre seu trabalho, com impacto negativo sobre sua motivação.

Encontra-se já demonstrada no capítulo anterior a relação direta entre motivação e controle do trabalhador sobre seu trabalho. Resta, agora, portanto, analisar as relações existentes entre *controle do trabalhador sobre seu trabalho* e as variáveis *formação profissional do AFCE-CE* e *rito processual do Tribunal de Contas da União*³⁵.

Como já visto, o controle do trabalhador sobre seu trabalho apresenta duas dimensões:

- dimensão nº 1 → o controle do trabalhador sobre o produto de seu trabalho;
- dimensão nº 2 → o controle ou domínio exercido pelo trabalhador sobre o processo de trabalho como decorrência de sua competência técnica ou qualificação para esse trabalho.

O escopo deste quarto capítulo é, exatamente, relacionar a dimensão nº 1 do controle à variável *rito processual do Tribunal de Contas da União* e a dimensão nº 2 à variável *formação profissional do AFCE-CE*:

³⁵ Todo este estudo está estruturado de modo a permitir ao eventual leitor uma gradual percepção da natureza dessas relações. Assim, acredita-se que, a esta altura, as informações e entendimentos trazidos já terão tornado óbvias essas relações.

RITO PROCESSUAL DO TCU

X

CONTROLE DO AFCE-CE SOBRE O PRODUTO DE SEU TRABALHO

FORMAÇÃO PROFISSIONAL DO AFCE-CE

X

CONTROLE EXERCIDO PELO AFCE-CE SOBRE SEU TRABALHO COMO DECORRÊNCIA DE SUA COMPETÊNCIA TÉCNICA PARA ESSE TRABALHO

5.1. Analisando a relação existente o rito processual do TCU e o controle do AFCE-CE sobre o produto de seu trabalho.

Embora, como visto, sejam basicamente duas as atividades desenvolvidas pelos AFCE-CE - a instrução de processos e a fiscalização externa (inspeções, auditorias e levantamentos) -, ambas essas atividades apresentam um mesmo tipo de produto: o parecer.

Obviamente, esse parecer escrito é apenas a materialização do trabalho mental que constitui o trabalho do AFCE-CE:

(...) Contudo, o processo de pensar (...) é ainda menos ‘produtivo’ que o labor (...) Se o labor não deixa atrás de si vestígio permanente, o processo de pensar não deixa coisa alguma tangível. Por si mesmo, o processo de pensar jamais se materializa em objetos. Sempre que o trabalhador intelectual deseja manifestar seus pensamentos tem que usar as mãos como qualquer outro trabalhador. (...) (Arendt, 1999, p. 101-102).

(...) a ação, o discurso e o pensamento (...)”, “Em si, não ‘produzem’ nem geram coisa alguma: são tão fúteis quanto a própria vida. Para que se tornem coisas mundanas, isto é, feitos, fatos, eventos e organizações de pensamentos ou idéias, devem primeiro ser vistos, ouvidos e lembrados, e em seguida transformados, ‘coisificados’, por assim dizer – em ditos poéticos, na página escrita ou no livro impresso, em pintura ou escultura, em algum tipo de registro, documento ou monumento. Todo o mundo factual dos negócios humanos depende, para sua realidade e existência contínua, em primeiro lugar da presença de outros que tenham visto e ouvido e que lembrarão; e em segundo lugar, da transformação do intangível na tangibilidade das coisas. Sem a lembrança e sem a reificação de que a lembrança necessita para sua própria realização – e que realmente a tornam, como afirmavam os gregos, a mãe de todas as artes – as

atividades vivas da ação, do discurso e do pensamento perderiam sua realidade ao fim de cada processo e desapareceriam como se nunca houvessem existido. A materialização que eles devem sofrer para que permaneçam no mundo ocorre ao preço de que sempre a ‘letra morta’ substitui algo que nasceu do ‘espírito vivo’, e que realmente, durante um momento fugaz, existiu como espírito vivo” (Arendt, 1999, 106-107).

O processo de trabalho mental, segundo Pierre Jardillier, é, basicamente, o seguinte:

- Percevoir de l’information: ce que nous voyons, entendons, ou plus rarement ce que nous sentons ou goûtons ou touchons.
- Ajouter cette informations et l’intégrer à ce que nous savons déjà en raison de l’exercice du métier: règles professionnelles (les règles de l’art), les connaissances générales et l’expérience professionnelle (les précédents).
- Traiter cette information, c’est-à-dire confronter, rapprocher, comparer et si nécessaire rechercher des informations complémentaires.
- A cette occasion, construire ou compléter les représentations mentales qui constituent autant d’images virtuelles (mentales) du travail.
- Décider et agir en fonction des opérations précédentes. Décider, c’est souvent choisir entre plusieurs stratégies - plus rarement ordonner entre elles plusieurs solutions pour appliquer d’abord la plus indiquée.
- Contrôler le résultat et, après vérification, intégrer en mémoire ce nouvel acquis ou bien tester la seconde solution (Jardillier, 1979, p. 65).

Sendo o parecer do AFCE-CE nada mais do que a reificação ou materialização do seu trabalho mental, sua efetividade como produto está estreitamente ligada ao sucesso em atingir os resultados pretendidos no processo de trabalho mental. Esses resultados são aqueles ligados ao cumprimento da missão institucional do TCU: “Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade” (BTCU, 2000, p. 7). Assim, no caso do AFCE-CE, controlar o produto do seu trabalho significa controlar a efetividade e regularidade da gestão pública objeto da fiscalização, por meio da materialização das medidas corretivas e punitivas propostas no parecer.

Ora, assim como o operário em seu trabalho fabril é alienado do produto do seu trabalho, que passa a ser de propriedade do capitalista, o produto do trabalho do AFCE-CE – seu parecer, de caráter apenas opinativo ou consultivo – não mais lhe pertence a partir do

momento em que é entregue ao Diretor da Diretoria Técnica onde trabalha. Como visto no Capítulo 1, onde se descreve simplificadaamente o rito processual no TCU, o parecer percorre diversas instâncias até seu julgamento definitivo pelos ministros do TCU, e, posteriormente, até sua materialização em medidas corretivas e punitivas.

Ao longo dos diversos estágios que caracterizam o processo no TCU, o parecer do AFCE-CE vai sendo acrescido de novos pareceres que podem mudar completamente a natureza das medidas propostas. O Diretor da Diretoria Técnica, o Secretário de Controle Externo, o representante do Ministério Público e o Ministro-relator acrescentam ao parecer inicial do AFCE-CE o resultado de seus próprios trabalhos mentais, culminando o processo com a manifestação do entendimento de cada um dos membros do colegiado mediante o voto³⁶. Embora cada uma dessas manifestações se paute nas disposições das normas jurídicas aplicáveis, sendo, portanto, a princípio, um julgamento objetivo, as normas jurídicas são de natureza geral, isto é, não regulam o caso concreto. Para a aplicação da norma jurídica a casos concretos há necessidade de sua interpretação, processo sujeito ao império dos valores e crenças pessoais. Cabe considerar também que sequer é obrigatória a transcrição do parecer do AFCE-CE – de caráter apenas opinativo ou consultivo, como já dito – no relatório ou no voto do relator. Assim, a decisão do colegiado pode ser emitida sem que haja maiores referências ao trabalho do AFCE-CE.

Além disso, após a decisão do colegiado, mesmo que as propostas contidas no parecer

³⁶ “Se o juiz deve emitir um pronunciamento que terá por base a norma jurídica (no conceito Kelseniano), a relação condição-conseqüência, e o fato, é evidente que este pronunciamento, qualquer que seja o seu tipo psicológico, estará condicionado pelo seu conceito de valor, delimitado pela submissão aos elementos imperativos da norma, considerados no seu conceito de valor, e pelos elementos característicos do fato. É fácil de compreender, destarte, a amplíssima margem de dispersão que poderá ocorrer num julgamento coletivo (...)

(...) E parece-nos evidente que na manifestação de um juízo, visualiza-se uma decisão terminativa de um processo onde os conceitos subjetivos de valor (por serem subjetivos) se diluem no programa de valor que condicionam. É pois, o julgamento, um processo decisório complexo, onde a conclusão implica na busca de um denominador comum, que possa representar o agregado do entendimento que, da questão, possa ter, embora por fundamentos diversos, cada membro da coletividade judicante” (Lima, 1988, p. 17-19)

do AFCE-CE tenham sido integralmente incorporadas, sua efetiva materialização na forma de penalidades e providências do gestor para correção das distorções não é automática. Além dos inúmeros recursos impetrados pelos gestores, verifica-se, como visto no Capítulo 1 (folha 23), que apenas diminuta parcela dos débitos e multas é efetivamente recolhida, posto que, nesses casos, a competência do Tribunal se limita a formalizar processo de cobrança executiva, encaminhando-o ao Ministério Público junto ao Tribunal para, por meio da Advocacia-Geral da União ou das unidades jurisdicionadas ao TCU, promover a cobrança judicial da dívida ou o arresto de bens, processo freqüentemente moroso, como sabido.

Assim, o AFCE-CE não detém controle sobre o produto do seu trabalho, sendo este último alienado do primeiro tão logo é entregue às considerações das instâncias superiores de análise.

Mais do que isso, a própria conclusão do processo de trabalho mental muitas vezes não acontece. Como transcrito anteriormente, controlar o resultado da aplicação das medidas corretivas e punitivas corresponderia ao último estágio do processo de trabalho mental. O processo é obstaculizado por duas razões.

Primeiro, porque, como mostrado nos últimos parágrafos, existe toda uma seqüência de manifestações e procedimentos (rito processual) que interfere profundamente no produto do trabalho do AFCE-CE, interferência essa que é da própria natureza desse rito processual.

Segundo, porque essa seqüência de manifestações e procedimentos é extensa no tempo. Os processos encerrados no segundo semestre de 1999 na Secretaria de Controle Externo no Espírito, por exemplo, tiveram duração média de 461 dias (ver folha 42), o que limita consideravelmente a possibilidade do AFCE-CE controlar o resultado de suas propostas, dando-lhe freqüentemente a sensação de trabalho inacabado, com efeitos deletérios sobre sua motivação:

Apprécier le resultat que l'ont vient d'obtenir est une stimulation. Ce retour de l'information immédiat et direct par l'autocontrôle permet à chacun de se comparer à lui-même. C'est le "référentiel du référentiel" beaucoup plus motivant qu'un satisfecit indirect (l'avis du chef, la satisfaction du chef) ou par trop tardif (l'entretien annuel) (Jardillier, 1979, p. 83).

Qu'il soit manuel ou mental tout travail inachevé laisse insatisfait. Nos travaux de bureau sont très souvent encore découpés, de telle sorte que les opérateurs ne peuvent en percevoir l'issue (Jardillier, 1979, p. 73).

O rito processual no TCU - seja porque demorado no tempo, seja porque óbvia e inevitavelmente descaracterizador (pela sua própria natureza) do produto do trabalho do AFCE-CE - não favorece sua motivação, posto que a correspondência entre os resultados esperados - expectativas - e aqueles efetivamente alcançados é um dos critérios de autojulgamento do trabalhador^{37 38}.

³⁷ Como colocado por Hannah Arendt em suas luminosas considerações sobre o labor e o trabalho: "A benção do labor consiste no fato de que o esforço e a recompensa seguem-se tão de perto quanto a produção e o consumo dos meios de subsistência, de modo que a felicidade é concomitante com o próprio processo, da mesma forma como o prazer é concomitante com o funcionamento de um corpo sadio" (Arendt, 1999, p. 119-120).

³⁸ Cabe transcrever novamente o entendimento de Alevato e de Antunes:

Conforme sabemos, a relação do homem com seu trabalho, sua atividade, sua "obra", é um dos mais fortes elementos naturais da energia vital. Podemos dizer que o que motiva, o que move o homem, verdadeiramente, é seu trabalho, sua práxis. A motivação, mais do que um conceito útil, é o conjunto de elementos que impelem o homem a agir. Para além do conceito de motivação - onde situamos o "envolvimento" - esconde-se não apenas a lógica mais realística que a consciência é capaz de dominar, reelaborar e expressar, mas também a força química das emoções e a orientação advinda da expectativa, mediadas por suas crenças, seus desejos, suas ideologias, seu imaginário, enfim. Tal conjunto vai compor uma espécie de sustentáculo adicional, servindo também como um dos critérios de autojulgamento, especialmente pela afinidade entre expectativa e resultado da ação. A correspondência entre o conjunto motivacional e o resultado da ação favorece a autoconfiança, confirmando a previsão, reforçando a auto-imagem detentora de saberes, gerando segurança pelo poder antecipatório (Alevato, 1999, p. 28).

(...)Em outras palavras, o ser humano tem ideado, em sua consciência, a configuração que quer imprimir ao objeto do trabalho, antes de sua realização (Antunes, 1995, 121).

5.2. Analisando a relação existente entre a formação profissional do AFCE-CE e o controle por ele exercido sobre seu trabalho como decorrência de sua qualificação para esse trabalho.

No Capítulo 4, demonstrou-se que uma adequada qualificação do trabalhador para um determinado trabalho é pré-requisito para que o trabalhador controle, domine (no sentido de deter conhecimento ou competência técnica) o processo de trabalho, e que esse controle é fundamental para sua motivação.

Já no Capítulo 2, ficou demonstrado que a formação acadêmica, o treinamento e o desempenho rotineiro de atividades – que, em conjunto, constituem a formação profissional do AFCE-CE – conduzem a uma formação profissional generalista. Também naquele capítulo, verificou-se que essa formação profissional generalista é decorrente, basicamente, do desempenho rotineiro de atividades de características diversas, visto que o treinamento no TCU é limitado (além de também generalista).

Essa formação generalista, sendo calcada no desempenho de atividades de naturezas diversas, não permite a obtenção de perícia técnica por parte do AFCE-CE em cada uma das atividades em que se envolve. Auditorias em fundos de investimentos, universidades, ações de saúde, privatização de estatais e obras rodoviárias, por exemplo, demandam conhecimento técnico específico e aprofundado, e não geral e superficial. Não se pode pretender que um auditor generalista audite com qualidade o trabalho de especialistas. É a sua perícia técnica, o seu conhecimento aprofundado, especializado³⁹, que permitirá ao AFCE-CE realizar

³⁹

Freidson diferencia dois tipos de especialização:

Num. muito comum na história das profissões e ofícios, *os próprios trabalhadores* se especializam e negociam com seus companheiros trabalhadores por um nicho *dentro* da divisão do trabalho da ocupação. Não perdem controle organizado sobre seu trabalho. No outro, característico da experiência do trabalhador fabril, *uma autoridade superior* divide uma tarefa em suas unidades mais simples que exigem o mínimo possível de competência para ser realizadas, e depois contrata, treina e supervisiona trabalhadores para realizá-las numa divisão do trabalho que ela cria. Nos dois casos, ocorre realmente

adequadamente o processo de trabalho mental necessário à elaboração de seu parecer.

Adequada qualificação técnica e especialização são entendidos como elementos básicos

- e, muita vez - inseparáveis no campo da auditoria pública ou privada:

Os profissionais que trabalham sozinhos devem estar prontos a reconhecer os limites de sua capacidade, pois só se deve prestar serviços para os quais se está realmente preparado.

A fim de atender a clientes maiores, de ampliar a natureza dos serviços prestados e de dividir as despesas gerais de operação de um escritório, muitos contadores públicos que começaram atuando sozinhos formaram sociedades com um ou mais colegas de profissão. Dentre os motivos pelos quais os contadores públicos decidem reunir-se, formando sociedades, podem-se citar: a disponibilidade de outro profissional com quem trocar idéias e discutir; a oportunidade de se especializar e de promover o próprio aperfeiçoamento e as vantagens de se examinar o trabalho um do outro (Cook e Winkle, 1983, p. 17).

Competência

Os auditores não só precisam conhecer bem os procedimentos de auditoria apropriados e as normas de relatórios, como devem também conhecer as peculiaridades dos negócios dos clientes a que atendem. Não basta aplicarem, rotineira e mecanicamente, os procedimentos de auditoria; precisam ter amplo conhecimento da atividade do cliente em particular e, principalmente, sobre as empresas do cliente, de modo a poderem, com segurança, afirmar que as demonstrações financeiras apresentam exatamente o que o usuário comum procura nelas. (...)

Se se solicita a um auditor que faça auditoria de uma empresa de um setor pouco conhecido, ele deve recusar a incumbência, a menos que sinta que pode aprender o suficiente para sair-se bem. (...) Se uma fase do exame exigir conhecimento especializado, o auditor pode solicitar ajuda naquele setor; mas se sentir que é incompetente para realizar determinado trabalho, deve recusá-lo, sugerindo, talvez, outra firma ao cliente.

O estudo constante é essencial para o auditor que quer aumentar a competência. (...) (Cook e Winkle, 1983, p. 50-51).

a especialização, mas no primeiro é o trabalhador que inventa, escolhe e controla sua tarefa, treina para ela em profundidade e persegue sua mais diminuta complexidade com base na competência cada vez mais esotérica, enquanto que, no segundo caso, é a administração que cria uma tarefa que foi dividida em atividades especializadas que requerem pouco treinamento ou competência e o uso de trabalhadores baratos e prontamente substituíveis (cf. Braverman, 1974, pp. 85-121) (Freidson, 1998, p. 158-159).

É no primeiro sentido que especialização é entendida no contexto deste trabalho:

(...) la spécialité ou la spécialisation, s'entend toujours relativement à un ensemble de tâches plus complètes dans lequel elle s'inscrit, mais sans qu'il y ait jamais de limites précises à cet emboîtement, ni dans un sens ni dans l'autre (Naville, 1956, p. 42).

Dans certains pays, le spécialiste est celui qui ajoute à des capacités et connaissances très qualifiées, mais communes à toute la profession, des capacités particulières qui résultent d'une pratique supplémentaire plus étroite. (Naville, 1956, p. 43).

Como é dever ético o zelo e como este exige a competência como base, é pela aptidão do conhecimento que se alcança a lisura de conduta necessária àquele que se dispõe à importante tarefa de opinar sobre a gestão dos recursos públicos.

Assumir uma tarefa sem conhecê-la na profundidade pertinente à exigência de cada serviço é um ato de desonestidade profissional, lesivo, pois à Ética (Lopes de Sá, 1997, p. 16)

No campo da auditoria pública, a imperiosa necessidade de especialização dos auditores é amplamente reconhecida:

(...) Tradicionalmente as EFSs⁴⁰ têm sofrido com a falta no mercado de pessoal especializado para realizar as tarefas de auditoria. Com a ampliação do âmbito da auditoria a defasagem entre o pessoal especializado necessário e o disponível tem aumentado. A prática em muitas EFSs tem sido admitir pessoal, tanto de nível profissional principiante como intermediário, com uma formação educacional geral, dando-lhes posteriormente uma combinação de treinamento prático e teórico. Enquanto a função da auditoria consistia em apenas verificar a regularidade e a legalidade das transações financeiras, essa prática cumpriu seu objetivo. Entretanto, a crescente sofisticação do trabalho de fiscalização e a necessidade de especializações multidisciplinares exigem, agora, um esforço mais organizado para com a questão (Auditor-Geral do Paquistão, 1991, p. 48).

Na entidade fiscalizadora superior dos Estados Unidos - o *General Accounting Office* (GAO) -, por exemplo, “o pessoal designado para fazer a auditoria deve possuir, coletivamente, a capacidade profissional necessária para realizar as tarefas requeridas” (de Oliveira, 1994, p. 55). Assim, os funcionários, “com formação em diversas áreas, tais como contabilidade, direito, estatística, informática, administração pública e investigação criminal” (cerca de 50% têm mestrado ou doutorado) (*idem*, p. 47), compõem equipes multidisciplinares de trabalho. E a especialização é buscada não apenas por meio da formação acadêmica ou das atividades de treinamento, mas também por meio do desempenho cotidiano das atividades, visto que “as funções típicas de auditoria se encontram organizadas de forma especializada, por áreas temáticas” (Lucas, 1996, p. 86).

No Reino Unido, o *National Audit Office* (NAO) procura satisfazer de outro modo a necessidade de conhecimento especializado:

Outra sensível diferença entre as auditorias realizadas pelo NAO e pelo TCU é intensa utilização de consultores e especialistas que aquela instituição faz em suas auditorias operacionais. Raramente um trabalho é desenvolvido sem que se contrate um especialista para participar, ao menos em parte, do planejamento, da definição de critérios de desempenho, da execução e mesmo da elaboração do relatório. Essa é uma característica que imprime grande consistência e confiabilidade aos trabalhos realizados pelo NAO, pois faz com que suas análises, comentários, conclusões e recomendações sejam sempre solidamente fundamentadas. Em função da especificidade do relacionamento do NAO com sua clientela, muitas vezes esses especialistas são contratados dos próprios órgãos auditados, sem que, contudo, se comprometa independência do NAO.

O TCU, apesar de possuir a prerrogativa, estabelecida no art. 101 de sua Lei Orgânica, de requisitar aos órgãos jurisdicionados, sem quaisquer ônus, a prestação de serviços técnicos especializados, tem se servido pouco de tal faculdade (Modena, 1996, p. 100).

Não obstante o quadro atual de adoção de profissionais generalistas, essa necessidade de especialização já foi reconhecida entre os próprios membros do Tribunal de Contas da União:

(...) recentemente começamos a enfatizar uma nova concepção de trabalho em nossas auditorias. Trata-se da avaliação de programas governamentais, com o que buscamos avaliar a gestão pública a partir da concepção e gerenciamento dos programas de governo, com atuação decisiva contra os desperdícios de recursos oficiais.

Esse enfoque de controle, conquanto apresente resultados incomparavelmente mais significativos, é de difícil operacionalização, exigindo preparo e competência em doses muito mais elevadas por parte dos auditores. É simples verificar, por exemplo, se as formalidades de uma determinada licitação foram observadas: se a modalidade foi corretamente escolhida, se havia prévia dotação orçamentária, se as folhas do processo foram numeradas, etc. Outra coisa, no entanto, é apurar se o objeto da licitação efetivamente atendia ao interesse público, ou se a forma escolhida para satisfazer àquela necessidade pública era a mais indicada para a situação (Santos⁴¹, 1997, p. 24-25).

A missão dos Tribunais de Contas nesse contexto [de modernização do Estado] pode ser resumida na promoção da transparência, lisura e eficácia do processo de modernização, mediante o combate à corrupção e ao desperdício de recursos públicos, bem como a todas as formas de ineficiência que impeçam o bom desempenho da atuação estatal. Tal desiderato pode ser atingido, a depender da situação defrontada, ora pela realização das tradicionais auditorias de regularidade, ora por modalidades de auditoria voltadas para a avaliação dos resultados, sendo cada vez mais necessária a especialização dos auditores em áreas como meio ambiente, obras públicas, sistemas de

⁴⁰ Entidades Fiscalizadoras Superiores.

⁴¹ Homero Santos, então Presidente do TCU.

processamento de dados, entre outras.

Entre as linhas de ação necessárias para o incremento da contribuição dos Tribunais de Contas para a modernização do aparato estatal, podemos destacar, pela importância e atualidade, as seguintes:

(...)

- Profissionalização e valorização dos quadros funcionais dos Tribunais de Contas, com a adoção de políticas de recursos humanos que estimulem a captação e manutenção, em seus quadros, de profissionais altamente qualificados, mediante sistemas adequados de recrutamento, formação e remuneração, bem como pela implantação de planos de carreira e de avaliação que estimulem o progresso contínuo dos funcionários;
- Implementação de processos de capacitação de seus quadros profissionais em modalidades de fiscalização que requeiram elevada especialização, tais como auditoria de sistemas informatizados, obras públicas, sistema financeiro e meio ambiente, entre outras;

(...)” (Vilaça⁴², 1997, p. 63).

Na verdade, discussões acerca da formação profissional dos AFCE-CE datam já de alguns anos, desde o advento da nova Constituição. Atualmente, pode-se afirmar que se consolidou um quase consenso acerca da necessidade de profissionais especialistas. Recente trabalho realizado pela casa sobre as tendências do controle da gestão pública dá conta dessa mudança de paradigma:

Uma das principais tendências da administração pública – na verdade, do mundo moderno em geral – é a crescente especialização de suas funções. O trabalho das EFS [Entidades de Fiscalização Superiores] não escapa dessa vocação. Não apenas as atividades controladas estão cada vez mais complexas, mas, sobretudo, o que se espera do trabalho de um auditor governamental é cada vez mais abrangente e sofisticado, entrando em áreas até há pouco estranhas a sua atuação. O trabalho do auditor não se restringe mais à análise de demonstrativos contábeis ou ao exame superficial da legalidade de atos administrativos. Hoje, o auditor deve conhecer não apenas os assuntos administrativos comuns aos diferentes órgãos públicos, como licitação, contratos, pessoal, mas também as funções governamentais que são a razão de ser da administração, saúde, educação, meio ambiente, infra-estrutura, finanças etc.

A consequência mais imediata e evidente dessa maior complexidade da administração e do trabalho do controle externo é o fato de não ser mais possível a um único profissional de controle lidar com toda a gama de assuntos que envolvem seu trabalho. Embora exista um conhecimento básico, relativamente amplo e intrincado, que deve fazer parte da formação de todo auditor governamental, um mesmo profissional não é mais capaz de tratar, com a profundidade e consistência esperadas, assuntos tão díspares como obras públicas, sistemas informatizados, privatização, legislação de pessoal, dívida pública e políticas públicas, apenas para citar alguns exemplos.

⁴²

Marcos Vinícios Vilaça, Ministro do TCU.

Mesmo o mero exame da legalidade tem se tornado continuamente mais complexo. A legislação é cada vez mais detalhada e dispersa – compras e contratos, por exemplo – e passa a regulamentar assuntos novos ou que ainda não eram normatizados – como concessão de serviços públicos, especialmente os que deixaram de ser monopólio estatal recentemente, telecomunicações e energia elétrica.

(...)

Desse modo, foi identificado na pesquisa que o generalista é importante, pois é preciso que hajam quadros flexíveis, capazes de lidar com diversos assuntos e se movimentar entre diversas áreas, mesmo que com mais superficialidade, mas com condições de ter uma visão global da atuação do TCU. Entretanto, é imprescindível que o Tribunal especialize parte do seu corpo técnico – preservando sua versatilidade e estimulando sua capacidade de aprender – em algumas áreas e assuntos mais relevantes, sob pena de não conseguir realizar um controle com a qualidade, consistência e profundidade⁴³ esperadas de uma moderna EFS (Modena et al., 2000, p. 58).

Finalizando, cabe lembrar que é o conhecimento que capacita o trabalhador a lidar com as inúmeras variações e ocorrências imprevisíveis – que não podem, portanto, constar de

⁴³ Embora fuja ao escopo deste trabalho o estabelecimento de relações entre o tipo de formação profissional do AFCE-CE – especialista ou generalista – e a qualidade dos trabalhos por ele desenvolvidos (mesmo porque haveria que se definir prévia e apropriadamente o que é qualidade no TCU), a observação aponta para a existência de uma relação direta entre especialização do profissional e qualidade dos trabalhos. Exemplo disso é o processo TC nº 775.039/1997-7, que tratou de auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo no Amapá (SECEX/AP) na Superintendência no Amapá do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Nesse processo, o relator, Ministro Adhemar Paladini Ghisi, em seu voto, fez diversas considerações quanto às deficiências do relatório emitido pela equipe de auditoria daquela SECEX. Acatado o voto do relator, o Plenário do Tribunal determinou, no item 8.4 da Decisão nº 586/2000-TCU-Plenário, de 26/07/2000 (TCU, 2000i, p. 69), que se remetesse “cópia do Relatório, Voto e Decisão à SEGECEX [Secretaria Geral de Controle Externo], para o exercício da supervisão que lhe compete, e ao Instituto Serzedello Correa, como subsídio ao levantamento das necessidades de treinamento”. Em cumprimento, a SEGECEX, por meio do Memorando-Circular nº 53/2000-SEGECEX, de 10/08/2000, recomendou às unidades a ela subordinadas que observassem o seguinte, quando da realização de fiscalizações e procedimentos processuais derivados:

b) As fiscalizações devem ser conclusivas quanto à procedência ou não dos indícios detectados nas etapas preliminares do processo de investigação, devendo os fatos formais e materiais investigados, assim como as respectivas consequências, serem descritos com a profundidade necessária à formação de conclusão no mérito;

Mais adiante, o documento concluiu:

A eficaz observância dessas orientações enseja o aprimoramento técnico dos trabalhos desenvolvidos no âmbito das unidades técnicas vinculadas à SEGECEX, evitando-se que os processos de fiscalização sejam objeto de críticas referentes, por exemplo, a falta de objetividade e profundidade nos exames, afirmações desprovidas da necessária fundamentação, imprecisão nas informações e fatos apurados, apontamento de cometimento de irregularidades sem a devida comprovação dos indícios levantados nas fases preliminares de investigação e falta de qualidade material e formal na produção dos relatos incluídos nos autos.

uma rotina ou procedimento escrito – que soem acontecer não apenas no processo de trabalho mas também no ambiente em que esse trabalho é realizado. Quanto mais sólido o conhecimento detido, maior a habilidade em superar essas dificuldades. No quadro atual do TCU, em que a formação profissional do AFCE-CE advém, basicamente, do exercício, e não das atividades de treinamento, a aquisição desse conhecimento aprofundado viria de repetidas experiências em cada uma das áreas exemplificadas - privatização, obras rodoviárias, saúde, fundos, etc. -, contrariamente à atual pulverização de experiências profissionais.

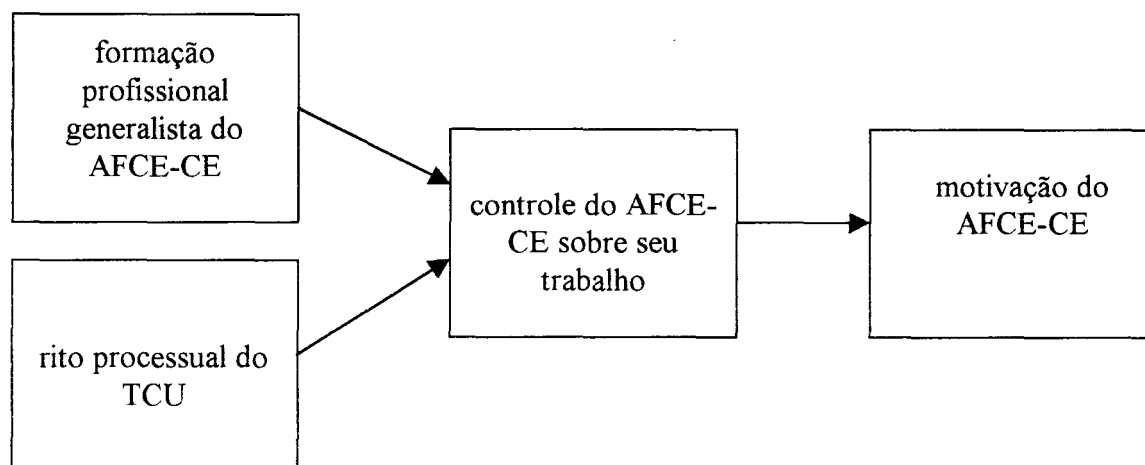
CONCLUSÃO

A suposição que norteou este trabalho foi a de que a formação profissional generalista do AFCE-CE e o rito processual do Tribunal de Contas da União limitariam o controle do AFCE-CE sobre seu trabalho, com impacto negativo sobre sua motivação.

Pretende-se já demonstrado no capítulo 5 que a formação profissional generalista do AFCE-CE e o rito processual do Tribunal de Contas da União limitam o controle do AFCE-CE sobre seu trabalho, controle esse entendido tanto em sua dimensão de controle de resultados quanto em sua dimensão ligada à adequada competência técnica do AFCE-CE.

Já se demonstrou também – capítulos 3 e 4 – que a motivação do trabalhador é relacionada à realização e satisfação por ele obtida no exercício de suas atividades profissionais, e que essa auto-realização e satisfação, por sua vez, dependem do controle que o trabalhador tem sobre o seu trabalho.

Assim, acredita-se que já se tenha tornado óbvia – em decorrência da própria estruturação deste trabalho - a relação entre variáveis e motivação, qual seja: a formação profissional generalista do AFCE-CE e o rito processual do TCU causam impacto negativo na motivação do AFCE-CE. Confirma-se, portanto, a suposição inicial.



Embora não faça parte do escopo deste trabalho a proposição de soluções, é por demais claro que medidas que venham a simplificar o rito processual no Tribunal de Contas da União, além de ações de capacitação técnica dos AFCE-CE contribuiriam positivamente para a motivação do corpo técnico do Tribunal. A esse respeito, cabe, aqui, retomar o entendimento de Christophe Dejourns, segundo o qual o papel dos gerentes é proporcionar aos seus subordinados condições de trabalho que permitam a redução da carga psicossomática desse trabalho, com reflexos positivos na produtividade (Dejourns, 1994, p. 28), cujo aumento, afinal, deve constar entre os objetivos de todo gerente.

ANEXO

Perfis dos atuais Ministros e Auditores (TCU, 2000e)⁴⁴

Ministro Iram de Almeida Saraiva

Nascimento: 27 de agosto de 1944

Local: Goiânia, Goiás

Profissões: Advogado, Professor universitário e Jornalista

Filiação: José de Almeida Saraiva e Lucinda Augusto Saraiva

Cônjuge: Maria Aparecida Silveira Saraiva

Formação Universitária e principais cursos:

Bacharel em História pela Faculdade de Filosofia da Universidade de Goiás (1970)

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás (1972)

Principais fatos da vida parlamentar e profissional:

Vereador (1973-1975)

Câmara Municipal de Goiânia-Goiás;

Líder da bancada do PMDB.

Deputado Estadual (1975-1979)

Assembleia Legislativa do Estado de Goiás;

Membro da Comissão de Constituição e Justiça;

Membro da Comissão de Educação e Cultura;

Membro da Comissão de Saúde Pública e Assistência Social;

Membro da Comissão de Minas, Energia, Telecomunicações e Comunicações;

Vice-Líder da Bancada do PMDB.

Deputado Federal (1979 a 1983 e 1983 a 1987)

Membro da Comissão de Relações Exteriores (1979 A 1987);

Suplente da Comissão de Educação e Cultura (1979 A 1987);

Vice-Líder da Bancada do PMDB na Câmara dos Deputados (1983-1984).

Senador da República (1987 a 1994)

Primeiro Vice-Presidente do Senado (1989/1990), tendo presidido, em 1989, 74 das 122 Sessões do Congresso Nacional e, em 1990, 61 das 113 Sessões realizadas pelo Congresso Nacional;

Quarto Secretário (1991/1992), tendo sido fundador e o primeiro Presidente do Sis-Sistema Integrado de Saúde do Senado Federal;

Titular da Comissão de Constituição e Justiça (1987);

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (1993/1994);

Titular da Comissão do Distrito Federal (1987/1988);

Titular da CPI destinada a apurar "Fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Farias, capazes de configurar ilicitude penal" - Impeachment (1992);

Suplente da Comissão de Fiscalização e Controle (1988);

Titular da Comissão Mista de Orçamento (1992);

Relator Parcial da Comissão Especial incumbida de emitir parecer sobre o projeto de lei do Senado N.97, de 1989, que dispõe sobre a proteção ao consumidor e dá outras providências (1990);

Titular da Comissão Especial destinada a emitir parecer sobre o julgamento de "impeachment" do Presidente Fernando Collor por crimes de responsabilidade (1992);

Titular da CPI destinada a apurar as irregularidades divulgadas no jornal "A Folha de São Paulo" na concorrência para implantação da Ferrovia Norte-Sul, e analisar os aspectos da viabilidade sócio-econômica daquela ferrovia (1987);

Presidente da CPI destinada a investigar fatos ligados ao acidente com a cápsula de césio 137 em Goiânia (1987);

Suplente da CPI destinada a apurar a situação do Sistema Financeiro da Habitação (1991);

Suplente da CPI destinada a investigar a incidência de esterilização em massa de mulheres no Brasil (1991);

Suplente da CPI destinada a investigar a situação da evasão fiscal no País (1991);

Suplente da CPI destinada a apurar as responsabilidades pelo caos existente no âmbito dos consórcios para aquisição de veículos automotores e de bens em geral (1991);

Titular da Comissão de Representação do Congresso Nacional (Período: 16/12/91 a 14/02/92);

Titular da Comissão de Representação do Congresso Nacional (Período 01/ a 31/07/92);

Suplente da Comissão de Representação do Congresso Nacional (Período 16/12/92 a 14/02/93);

Titular da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a "apurar fatos contidos na denúncia do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referente às atividades de Parlamentares, membros do Governo e empresas envolvidas na destinação de recursos do orçamento da União" (1993);

Relator Adjunto da Revisão Constitucional (1993/ 1994).

Atuação na Assembléia Nacional Constituinte de 1987

Titular da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições;

Titular da Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança;

Suplente da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos;

Suplente da Comissão da Ordem Social.

Advogado

Inscrito na OAB-GO sob O Nº 2.367, 28/11/73, com militância até 16/08/94.

Professor

Professor de Direito Usual e de Legislação Aplicada da Escola Técnica de Comércio Dom Marcos de Noronha (1967 a 1969);

Professor de Geografia Administrativa e Econômica, História Geral, Direito Usual, Legislação Aplicada e Economia Política da Escola Técnica de Comércio de Campinas-GO (1967 A 1976);

Professor de História Geral, História do Brasil, Geografia Geral e Geografia do Brasil do Colégio Ateneu Dom Bosco Goiânia-GO (1968 a 1970);

Professor de História do Colégio Estadual de Goiânia (1970 a 1973);

Professor de História do Colégio Estadual Presidente Costa e Silva (1971 a 1972);

Professor de História do Colégio Estadual Rui Barbosa (1971 a 1972);

Professor de História Geral, História do Brasil, Geografia Geral e Geografia do Brasil do Curso Carlos Chagas-Pré-Vestibular (1970 a 1971);

Professor de História do Colégio Estadual Professor Pedro Gomes (1970 a 1972);

Professor de História no Instituto Dom Abel, Pré-Vestibular (1971);

Professor de História Geral e História do Brasil do Curso Mackenzie, Pré-Vestibular (1972 a 1973);

Professor para Agentes de Polícia, Escrivães e Delegados da Academia de Polícia de Goiás (1970 A 1972);

Professor de Português do Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Polícia Militar do Estado de Goiás (1972);

Professor de História Geral e História do Brasil do Instituto Rio Branco-GO, Pré-Vestibular (1971);

Professor de História Geral e História do Brasil do C.O.P. Carlos Chagas, Colégio e Pré-Vestibular (1975 a 1977);

Professor das Cadeiras de Introdução ao Estudo do Direito, Direito Processual Penal, Direito Processual Civil (1976 A 1979) e Titular da Cadeira de Direito Processual Penal do Curso de Direito da Faculdade Anhanguera de Ciências Humanas, Goiânia - GO (1980 - 1994);

Jornalista

Inscrito na Associação Goiana de Imprensa desde 27/01/1961;

Jornalista do Jornal "Hora de Brasília" (1961)

Jornalista do Semanário de Campinas (1961);

Jornalista do Suplemento "Dominguinho" do Jornal O Popular (1972);

Jornalista do Jornal Cinco de Março (1961 E 1977);

Jornalista das Rádios Independência e Brasil Central em Goiânia-GO.

Ministro do Tribunal de Contas da União

Posse em 17.08.1994.

Ministro Humberto Guimarães Souto

Nascimento: 03 de junho de 1934

Local: Montes Claros - MG

Filiação: Américo Souto e Maria da Conceição Guimarães

Cônjuge: Maria Feliciano de Abreu Souto

Filhos: Júnia, Maria Tereza, Américo e Emily

Formação Universitária e Principais Cursos: Contabilista pelo Colégio Diocesano de Montes Claros (MG). Bacharel em Direito pela Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas, Rio de Janeiro.

Mandatos Eletivos: Vereador, na Câmara Municipal de Montes Claros (MG): 1962/1965.

Suplente de Deputado Estadual em Minas Gerais: 1966/1970. Deputado Estadual, Assembleia Legislativa de Minas Gerais: 1971/1974. Deputado Federal nas seguintes legislaturas:

1975/1979, 1979/1983, 1983/1987, 1987/1991, 1991/1995 e 1995/1999.

Principais Atividades: Contabilista e advogado em Montes Claros/MG. Funcionário Público: Redator do Serviço Público do DNOCS. Primeiro Vice-Presidente da Câmara dos Deputados (1985-1987). Vice-Líder do Governo (1990). Líder do Governo (1991-1992). Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas (1982-1983), Presidente da Comissão de Agricultura e Política Rural (1990), Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (1994), Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (1994-1995) e Presidente da

Comissão Especial destinada a votar a proposta de Emenda à Constituição nº 3 de 1995, do Poder Executivo. Vice-Presidente das Comissões de Agricultura e Política Rural (1979) e Preparatória de Instalação da Constituinte (1987). Membro das Comissões de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas (1980-1981), Defesa do Consumidor (1982), Poderes e Sistema de Governo na Assembléia Nacional Constituinte (1987), Subcomissão do Poder Executivo, da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo na Assembléia Nacional Constituinte (1987), Redação da Assembléia Nacional Constituinte (1988), Trabalho (1989), Serviço Público (1989), Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (1989-1990), Desenvolvimento Urbano, Interior e Índio (1989-1990), Mista de Orçamento do Congresso Nacional (1990), Trabalho, de Administração e Serviço Público (1991-1992), Mista Especial Representativa do Congresso Nacional (1993), Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (1993-1994). Primeiro Vice-Presidente do Grupo Brasileiro da União Interparlamentar Internacional. Ministro do Tribunal de Contas da União desde 1995.

Congressos e Conclaves: Observador do Brasil junto a Organização das Nações Unidas em vários períodos. Principais viagens oficiais aos seguintes países: Portugal, Inglaterra, Espanha, França, Alemanha, Bulgária, Rússia, Tunísia, Índia, China, México e Estados Unidos da América.

Ministro Adhemar Paladini Ghisi

Nascimento: 25 de novembro de 1930

Local: Braço do Norte, então Distrito do Município de Tubarão, Santa Catarina.

Filiação: Atilio Ghisi e Hermínia Paladini Ghisi.

Formação Universitária e Principais Cursos: Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (1954).

Principais Atividades: Solicitador-acadêmico, SC (1953 e 1954). Membro da Ordem dos Advogados do Brasil, SC (1954). Membro do Instituto dos Advogados do Brasil (1955). Deputado Estadual (União Democrática Nacional - UDN), SC, em duas Legislaturas (1959/63 e 1963/67). Vice-líder e Líder da Bancada da UDN, SC. Vice-presidente da Comissão de Justiça e Legislação e Presidente da Comissão de Educação e Cultura da Assembléia Legislativa de Santa Catarina. Secretário-geral do Diretório Regional da extinta UDN de Santa Catarina (1964/1965). Deputado Federal em Cinco Legislaturas: 1967/71, 1971/75, 1975/79 (Aliança Renovadora Nacional - ARENA) e 1979/83, 1983/85 (Partido Democrático Social - PDS). Membro efetivo das Comissões de Relações Exteriores e do Desenvolvimento da Região Sul (1967 a 1975). Suplente das Comissões de Constituição e Justiça, de Finanças e Trabalho e Legislação Social (1967 a 1975). Presidente da Comissão de Desenvolvimento da Região Sul (1974). Coordenador da Bancada da ARENA-SC na Câmara dos Deputados (1975 e 1979). Coordenador da Bancada do PDS-SC na Câmara dos Deputados (1980 e 1983). Membro da Comissão de Trabalho e Legislação Social da Câmara dos Deputados desde 1967 e seu Presidente (1979 e 1982). Secretário do Diretório Regional da ARENA-SC (1975 a 1979). Vice-líder da ARENA (1975 e 1976) e do PDS (1983 e 1984) na Câmara dos Deputados. Vice-presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito que apurou denúncias de corrupção praticada por entidades estrangeiras nos Sindicatos Brasileiros (1968). Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito que apurou as causas da venda da Fábrica de Motores-FNM (1968). Autor e Sub-relator da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Sistema Penitenciário Brasileiro (1975). Membro da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Política Mineral do Brasil (1977). Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou as

altas taxas de juros do Sistema Financeiro (1981). Participante da Comitativa de Militares, Parlamentares e Jornalistas (chefiada pelo Almirante-de-esquadra Augusto Hamann Rademaker Grunewald, Vice-presidente da República) que visitou a Ilha da Trindade - Marco Oriental da Fronteira Marítima Brasileira e o Porto de Vitória-ES, por ocasião do Sesquicentenário da Independência do Brasil (1972). Membro Fundador da Fundação Nereu Ramos, para Pesquisas e Estudos Políticos, Florianópolis-SC (1979). Membro Fundador do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, Rio de Janeiro-RJ. Membro Fundador da Fundação Miltom Campos, para Pesquisas de Estudos Políticos, Brasília-DF. Sócio Fundador da Sociedade Brasileira do Direito do Meio Ambiente, Piracicaba-SP (1979). Ministro do Tribunal de Contas da União desde 1985. Relator do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo Federal de 1985, TCU (1986). Vice-presidente do Tribunal de Contas da União (1988 e 1989). Presidente do Tribunal de Contas da União (1990 e 1991). Titular da Comissão Permanente Multinacional para Auditoria Externa do Mercosul (1992). Membro do Conselho de Orientação Científica da GENESIS - "Revista de Direito Administrativo Aplicado", Curitiba-PR (1994). Membro da Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural prevista no "Memorandum de Entendimentos" firmado entre os Tribunais de Contas dos Países da Comunidade de Língua Portuguesa, Portugal (1995). Presidente da Comissão de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União (1995). Relator do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo Federal de 1994, TCU (1995). Presidente da Comissão de Jurisprudência do TCU(1997). Presidente da Comissão Permanente de Regimento do TCU (1998).

Ministro Adylson Martins Motta

Nascimento: 26 de Agosto de 1936

Local: Região Missioneira, município de São Luiz Gonzaga – RS

Filiação: Torquato Bilher Motta e Maria Martins Motta

Formação Universitária e principais cursos: Odontologia em 1960 e em Ciências Jurídicas e Sociais, em 1976, na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Atividades: Iniciou sua participação política nas lutas estudantis, Secretário da Presidência da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, Diretor de Pessoal da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, Diretor-Geral substituto da mesma Assembléia, Chefe de Gabinete do Presidente do Instituto Gaúcho de Reforma Agrária – IGRA, Dr. Fernando Gonçalves, Chefe de Gabinete e Secretário de Estado da Saúde, Substituto, no Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Deputado Estadual eleito em 1978 e reeleito em 1982, com a maior votação de todos os partidos do Rio Grande do Sul, Chefe da Casa Civil do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Deputado Federal Constituinte eleito em 1986, tendo sido Vice-Presidente da Comissão de Ordem Social da Assembléia Nacional Constituinte, Deputado Federal reeleito em 1990 e 1994, Primeiro Vice-Presidente da Câmara dos Deputados. (1993-1994), Primeiro Vice-Presidente do Congresso Nacional. (1993-1994), Primeiro Vice-Presidente do Congresso Revisor da Constituição Brasileira (1993-1994).

Ministro Bento José Bugarin

Nascimento: 29 abril de 1931

Local: Maceió – AL

Filiação: José Bugarin e Maria Stelita Bugarin

Formação Universitária e principais cursos: Primário no Colégio Marista, em São Luís do Maranhão. Secundário no Colégio Nóbrega, em Recife, Pernambuco. Colou grau em Direito e Filosofia, pelas Universidades Federais de Pernambuco e do Maranhão, respectivamente.

Principais atividades: Delegado-Geral e Chefe de Polícia interino da Polícia Civil do Estado do Maranhão. Conselheiro-Substituto do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Auditor e Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União a partir de 1976 e Ministro do mesmo Tribunal desde 1995. Professor da Universidade de Brasília (UnB) nos Departamentos de Administração e de Direito, nos cursos de Graduação e de Mestrado.

Ministro Guilherme Gracindo Soares Palmeira

Nascimento: 25 de dezembro de 1938

Local: Maceió, Alagoas

Filiação: Rui Soares Palmeira e Maria Gaby Gracindo Soares Palmeira

Formação Universitária e Principais Cursos : Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade Nacional de Direito (antiga Universidade do Brasil) – Rio de Janeiro 1958/1963. Curso de Direito Internacional Público e Privado. Constituições Brasileiras. Curso de Processo Penal.

Atividades: Deputado Estadual de 1966 a 1970. Deputado Estadual de 1970 a 1974. Deputado Estadual de 1974 a 1978. Governador do Estado de Alagoas de 1979 a 1982. Senador da República de 1983 a 1991. Prefeito Municipal de Maceió/AL de 1989 a 1990. Senador Constituinte de 1983 a 1991. Senador da República de 1991 a 1999. Na Assembléia Legislativa, foi Membro das Comissões de Justiça (Presidente) e de Redação Interparlamentar para o Estudo da Problemática Açucareira; exerceu os cargos de Presidente e Primeiro-Secretário da Assembléia (1975 a 1976). Secretário de Estado da Indústria e Comércio de Alagoas (1977 a 1978). No Senado Federal (1983 a 1991), foi Membro Titular da Comissão de Constituição e Justiça; da Comissão de Finanças e da Comissão do Distrito Federal e Membro Suplente da Comissão de Relações Exteriores (1983 a 1984); exerceu o cargo de Primeiro Vice-Presidente do Senado (1985 a 1986). Em 1985, desligou-se do Partido Democrático Social e foi um dos fundadores do Partido da Frente Liberal – PFL, tendo sido Vice-Presidente e Presidente Nacional desse Partido. No segundo mandato como Senador por Alagoas, foi Membro Titular da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e Membro Suplente da Comissão de Assuntos Sociais e da Comissão de Infra-Estrutura, além de desempenhar a Vice-Liderança do PFL no Senado. É relevante destacar que o Senador Guilherme Palmeira, no exercício de seu segundo mandato no Senado Federal, foi Vice-Presidente, nos anos de 1995 e 1996, do Grupo Brasileiro da União Interparlamentar, tendo sido Presidente do Grupo Brasileiro nos anos de 1997 e 1998.

Atuação na Assembléia Nacional Constituinte: Suplente da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos. Titular da Subcomissão dos Estados. Titular da Comissão da Organização do Estado.

Ministro Marcos Vinícios Vilaça

Nascimento: 30 de Junho de 1939

Local: Nazaré da Mata – PE

Filiação: Antônio de Souza Vilaça e Evalda Rodrigues Vilaça

Filhos: Marcantonio, Rodrigo Otaviano e Taciana Cecília

Formação Universitária e principais cursos: Curso Primário e Ginásio no Ginásio de Limoeiro - PE. Superior Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da UFPE (1962). Curso de mestrado da Faculdade de Direito da UFPE. Diversos Cursos de Extensão Universitária.

Principais atividades: Professor de Direito Internacional Público na UFPE, desde (1964). Professor de Direito Administrativo na UFPE, de (1967 a 1968). Professor de Direito Internacional Público na Faculdade de Direito da Universidade Católica de Pernambuco, em (1964). Professor de História Política, Econômica e Social do Brasil, na Faculdade de Filosofia do Recife, em (1964). Professor do Seminário Especial para Líderes Estudantes Brasileiros, co-patrocinado pela Universidade de Harvard (USA) em (1965). Professor de História do Brasil, no Ginásio de Limoeiro - PE, em (1958). Diretor da Caixa Econômica Federal. Membro do Conselho Diretor PIS-PASEP. Secretário Executivo do Programa Especial de Módulos Esportivos - PEME. Membro do Conselho do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRE - Extinto). Coordenador do "Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos - CSU" (Vinculado à SEPLAN - Presidência da República - Extinto). Diretor do Departamento de Aplicação de Capital do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco, em (1966). Chefe da Casa Civil do Governo de Pernambuco, em (1966). Secretário de Estado do Governo de Pernambuco de (1971 a 1973). Membro do Conselho Deliberativo do Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco, de (1971 a 1973). Assessor Jurídico da Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco. Presidente da Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA, em (1985). Vice-Presidente do Conselho Consultivo da Fundação Legião Brasileira de Assistência - FLBA. Membro do Conselho de Administração Financeira do SINPAS, do Ministério da Previdência e Assistência Social. Membro efetivo do Conselho de Justiça, Segurança Pública, Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro. Membro do Conselho Curador da Fundação Nacional Pró-Memória, do Ministério da Cultura, já tendo sido seu Presidente. Membro do Conselho Diretor da Fundação Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais (MFC), (1966-1972) e novamente nomeado pelo Ministério da Educação e Cultura para os períodos de 1978/1984, 1984/1990, tendo ocupado, também, cargos na Procuradoria Jurídica e na Assessoria Especial deste Instituto. Membro do Conselho de Administração da Fundação Nacional do Livro Infante Juvenil. Membro do Conselho Curador da Organização para o Desenvolvimento da Ciência e da Cultura - Rio de Janeiro-RJ. Chefe da Assessoria Jurídica do Grupo Especial para a Nacionalização de Agro-Indústria Canavieira do Nordeste (GERAN), (1969) - Extinto. Secretário de Cultura do Ministério da Educação e Cultura, membro do Conselho Federal de Cultura, Presidente do Conselho Consultivo do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, do Ministério da Cultura.

Ministro Valmir Campelo

Nascimento: 22 de outubro de 1944

Local: Crateús - CE

Filiação: João Amaro Bezerra e Raimunda Campelo Bezerra

Estado Civil: Casado

Profissão: Funcionário Público

Formação Universitária e principais cursos: Bacharel em Comunicação Social pela Universidade de Brasília - UnB -1968; Curso de Administração Pública e Desenvolvimento Municipal, realizado na Alemanha - 1976; Curso sobre Objetivos e tarefas das Administrações

Municipais no Domínio de Proteção Ambiental, realizado na Alemanha - 1989; Curso sobre Estudo de Problemas Brasileiros Promovido pela UnB - 1972.

Principais atividades:

Mandatos Eletivos(Deputado Federal - Constituinte,1987-1991; Senador da República, 1991-1997);

Ministro do Tribunal de Contas da União.

Atividade Parlamentar e Política

a) Atividades Partidárias

Líder do PTB no Senado Federal;

Vice-Presidente Nacional do PTB;

Presidente do Diretório Regional do PTB/DF;

b) Atividades Parlamentares

Membro Titular da Comissão de Assuntos Sociais no Senado Federal - 1995/97;

Membro Titular da Comissão de Fiscalização e Controle no Senado Federal - 1996/97;

Membro Suplente da Comissão de Assuntos Econômicos no Senado Federal - 1996/97;

Membro Suplente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no Senado Federal - 1996/97.

c) Comissões Mistas do Congresso Nacional

Membro da Comissão de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - 1991;

Vice-Presidente da Comissão de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - 1992

Comissões Incumbidas de Apreçar Diversas Medidas Provisórias, Editadas pelo Presidente da República

Presidente da Comissão de Educação - 1995-1996.

d) Comissões Parlamentares de Inquérito:

Destinada a Investigar o Programa Autônomo de Energia Nuclear - 19/04/90 a 15/12/90;

Situação do Sistema Financeiro de Habitação - 24/06/91 a 27/05/93;

Destinada a Apurar Denúncias do Senhor Pedro Collor de Mello, referentes as atividades do senhor Paulo César Cavalcante Farias - 27/05/92 a 15/09/92;

Destinada a Apurar as Irregularidades do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS - 24/06/91 a 09/07/92;

Destinada e Apurar fatos contidos nas denúncias do senhor José Carlos Alves dos Santos, referentes as atividades dos parlamentares, membros do Governo e representantes de empresas envolvidos na destinação de recursos do Orçamento da União - 10/10/93 a 03/12/96.

e) Comissões Temporárias no Senado Federal:

Vice-Presidente da Comissão Incumbida de analisar, estudar, bem como acompanhar as atividades da Conferência Mundial do Meio Ambiente - ECO / 92 - 22/04/91 a 10/09/92;

Membro da Comissão incumbida de buscar junto a comunidade científica brasileira e a sociedade em geral, novas propostas para o desenvolvimento da Amazônia, de modo a definir uma política que garanta o crescimento de sua economia em consonância com a melhoria de qualidade de vida de seus habitantes - 1996/97.

f) Outras comissões no Senado Federal:

Destinada a analisar a programação de rádio e TV no país - 05/04/95 a 27/08/97;

Destinada ao estudo do Projeto de Lei da Câmara nº 73, de 1994, de iniciativa do Presidente da República, que institui o Código de Trânsito Brasileiro - 1995;

Destinada a elaborar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

g) Membro Titular das Seguintes Comissões na Câmara dos Deputados - 1987 a 1991

Vice-Presidente da Comissão Permanente de Fiscalização e Controle;

Comissão de Economia, Indústria e Comércio;

Comissão Permanente de Defesa do Consumidor e Meio Ambiente;

Comissão de Finanças;

Comissão de Desenvolvimento Urbano, Interior e Índio;

Comissão de Viação, Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior.

h) Grupos de Trabalho

Grupo de Trabalho destinado a analisar a "Situação dos Consórcios no Brasil".

Conhecimentos na Área de Administração Pública: Curso de Administração Pública e Desenvolvimento Municipal, realizado na Alemanha; Diretor Administrativo da Fundação do Serviço Social do Governo do Distrito Federal; Diretor Administrativo da SAB; Chefe de Gabinete da Fundação do Serviço Social do Governo do Distrito Federal; Chefe do Gabinete do Secretário de Governo do Distrito Federal; Secretário do Governo do Distrito Federal - (Substituto); Administrador Regional de Brazlândia-DF - 31/08/71 a 03/02/73; Administrador Regional do Gama-DF - 14/06/74 a 15/05/81; Administrador Regional de Taguatinga-DF - 15/05/81 a 13/08/85; Membro dos Conselhos da SHIS - Sociedade de Habitação e Interesse Social / DF, da CODEPLAN - Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central / DF, da FSS - Fundação de Serviço Social-DF, da CEB - Companhia de Eletricidade de Brasília.

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Nascimento: 19 de abril de 1962

Local: Goiânia-GO

Filiação: Wilton Honorato Rodrigues e Maria Décia Alencar Rodrigues

Formação universitária e principais cursos: Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília. Mestrado em Direito Público pela mesma Universidade.

Principais atividades: Chefe de Gabinete de Juiz do TRT da 10ª Região. Analista Legislativo do Senado Federal. Advogado do Escritório de Advocacia "Gandra Martins". Professor de Direito Administrativo da AEUDF. Promotor de Justiça no Ministério Público do Distrito Federal. Procurador da República em Brasília-DF. Procurador-Chefe e Procurador Regional Eleitoral das Procuradorias da República nos Estados do Acre e de Tocantins. Procurador e Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União. Procurador-Geral do TCU.

Auditor José Antônio Barreto de Macedo

Nascimento: 04 de novembro de 1933

Local: Caicó – RN

Filiação: José Maria Leal de Macedo e Maria Barreto de Macedo

Formação Universitária e principais cursos: Primário na Escola Affonso Penna, no Rio de Janeiro. Secundário no Instituto Lafayette, Rio de Janeiro. Colou grau em Direito pela Universidade de Brasília.

Principais atividades: Oficial Instrutivo do Tribunal de Contas da União. Professor do Departamento de Direito da Universidade de Brasília - UnB. Procurador-Chefe, substituto, da Procuradoria da Fazenda Nacional no Distrito Federal. Chefe do Departamento de Direito Privado do Centro de Ensino Unificado de Brasília - CEUB. Auditor do Tribunal de Contas da União, a partir de 1976, tendo obtido o 2º lugar no concurso público de provas e títulos. Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União.

Auditor Lincoln Magalhães da Rocha

Nascimento: 30 de Abril de 1936

Local: Belo Horizonte – MG

Filiação: Raymundo Lucas da Rocha e Hilda Magalhães da Rocha

Formação Universitária e principais cursos: Bacharelado em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG. Curso de pós-graduação, Doutorado, na UFMG. Mestrado nos Estados Unidos na *Southern Methodist University "Master of Comparative Law"*. Enseignant de Droits de l'Homme - Strasbourg. Visiting Professor da ONU. Honorary District Attorney of Philadelphia. Curso na Universidade de Roma. Membro da internacional Centre of Legal Science, em Haia. Ex-Membro do Ministério Público de MG e do DF. Curso de Mestrado na UnB. Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG. Curso de Verão de 1962 na *Southern Methodist University, Dallas "For International Lawyers"*. Curso de Direito Usual e Legislação Aplicada ministrado pelo Ministério da Educação - MEC. Curso no *Institut René Cassin*, em Strasburg, *"Centre International de formation et de recyclage des enseignants des Droits de l'homme"*. Bacharel Pesquisador do Instituto de Pesquisas da Faculdade de Direito da UMF.

Principais atividades: Estágio pela O.N.U. nos EEUU e Canadá sobre Administração da Justiça e Direitos Humanos. Defensor Público, Promotor Substituto, Promotor Público, por promoção, na Carreira do Ministério Público. Curador de Justiça, por promoção, desde 11/06/1969, durante 6 (seis) anos e 6 (seis) meses. Consultor Jurídico da Empresa EUMAG S/A - Engenharia de Construção. Consultor Jurídico do Sindicato de Professores do Ensino Secundário de Belo Horizonte. Consultor Jurídico da Câmara Municipal de Areado/MG em 1962. Assessor de Relações Públicas do Procurador-Geral do Estado de Minas Gerais em 1962. Chefe do Gabinete do Procurador-Geral da Justiça do Distrito Federal em 1964. Ministro-Substituto (Auditor) do Tribunal de Contas da União, desde 21 de setembro de 1978. Professor de Bacharelado e Mestrado da UnB.

Livros: "A Jurisprudência, Modelo da Experiência Jurídica", Editora Resenha Literária, São Paulo, 1975. 1.080 exemplares. "Escritos Jurídicos", Editora Oscar Nicolai, Belo Horizonte, 1972. 500 exemplares. "Direito Penal Sumular", como o prêmio MENÇÃO HONROSA concedida pela Faculdade de Direito de Uberlândia, em 1973, "Direito Sumular, Uma Experiência Vitoriosa do Poder Judiciário", Editora Shogun Arte, Rio de Janeiro, 1984. 2.000 exemplares. "A Constituição Americana, Dois Séculos de Direito Comparado" Edições Trabalhistas, 1987. "Batizado de Sangue, O Ritual de Iniciação da Brasilidade" Brasília, 1995.

Monografias: Em inglês *"Quasi Contractual obligations"*, apresentada à Southern Methodist University, em Dallas, EEUU. para obtenção do título de Master of Comparative Law. Em inglês *"The Civil Rights Protected"*, idem. "Por uma análise da Jurisprudência Penal", publicada na Revista Justitia do Ministério Público de São Paulo, vol. 80. "Conflito aparente de Normas", publicado pela Revista do Conselho Penitenciário do Distrito Federal, vol. 5. "Identificação Criminal", tese jurídica apresentada aos Congressos do Ministério Público, em Guarapari/ES no ano de 1973 e em Porto Alegre, no ano de 1975, merecendo aprovação por unanimidade. Trabalho reproduzido como artigo na Revista do Departamento de Polícia Federal.

Participação em entidades culturais e acadêmicas: Membro do Instituto Histórico e Geográfico do Distrito Federal - IHGDF. Membro do Clube dos Pioneiros de Brasília. Membro da Academia de Letras do Planalto. Membro da Academia de Letras de Brasília. Membros do Instituto dos Advogados do Distrito Federal. Membro do Instituto dos Advogados do Distrito Federal. Membro da Liderança Cristã.

Condecorações: Ordem do Mérito do Tribunal Regional do Trabalho. Ordem do Mérito do Rio Branco na ordem de Comendador. Ordem do Mérito Militar pelo Superior Tribunal Militar, Ordem do Mérito do Distrito Federal, The Flag of U.S. by American Congress, Ordem do Mérito Pioneiro de Brasília.

Títulos: "MASTER OF COMPARATIVE LAW" obtido durante 2 (dois) semestres e 1 (um) verão nos Estados Unidos da América do Norte, na "*Southern Methodist University*", Honorary District Attorney of Philadelphia; Honorary Texas Citizen.

Auditor Benjamin Zymler

Nascimento: 25 de março de 1956

Local: Rio de Janeiro - RJ

Filiação: Julio Zymler e Chaja Zymler

Formação Universitária e principais cursos: Formado em Engenharia Elétrica pelo Instituto Militar de Engenharia - IME. Formado em Direito pela Universidade de Brasília - UnB. Cursando Mestrado em Direito na Universidade de Brasília - UnB. Área de concentração em Direito e Estado.

Perfil Profissional: Atualmente, ocupa o cargo de **Auditor e Ministro-Substituto** do TCU. Como **Analista de Finanças e Controle Externo** do TCU, possui experiência em auditoria e análise de prestação de contas no Setor Público, principalmente nas áreas de empresas públicas e sociedades de economia mista, com ênfase nos aspectos jurídicos do processo administrativo praticado no Tribunal de Contas da União. Como **Engenheiro Eletricista**, possui 15 anos de experiência em Estudos de Planejamento e Análise de Sistemas Elétricos, com ênfase em Estudos de Sistemas de Transmissão, tendo coordenado diversas equipes de engenheiros e técnicos e gerenciado projetos e contratos.

Publicações: "Metodologia para a análise dos efeitos de esforços torsionais em eixos de turbo geradores em decorrência de distúrbios na rede elétrica", apresentado no VII Seminário Nacional de Produção e Transmissão de Energia Elétrica (SNPTEE), organizado pela ELETROBRÁS, 1984. "Desenvolvimento de técnicas de regressão e extrapolação de curvas de torque cisalhante em máquinas elétricas", apresentado no VIII Seminário Nacional de Produção e Transmissão de Energia Elétrica (SNPTEE), organizado pela ELETROBRÁS, 1986. "Análise da influência da atuação não linear de compensadores estáticos em estudos dinâmicos à frequência industrial - vantagens e inconvenientes de um modelo detalhado", apresentado no II Simpósio de Especialistas em Planejamento da Operação e Expansão Elétrica (II SEPOPE), organizado pela ELETROBRÁS, 1989. "Avaliação da estabilidade dinâmica e ressonância subsíncrona de sistemas, por determinação de autovalores, autovetores e coeficientes de sensibilidade, através do programa RESUB", apresentado no II Simpósio de Especialistas em Planejamento da Operação e Expansão Elétrica (III SEPOPE), organizado pela ELETROBRÁS, 1989. "Avaliação da interação subsíncrona entre compensadores estáticos e redes elétricas", apresentado no XI Seminário Nacional de Produção e Transmissão de Energia Elétrica (SNPTEE), organizado pela ELETROBRÁS, 1991. "Desenvolvimento de um programa de análise dinâmica de Sistemas de Potência (DINAM)", apresentado no III Simpósio de Especialistas em Planejamento da Operação e Expansão Elétrica (III SEPOPE), organizado pela ELETROBRÁS, 1992. "Estudos dinâmicos de sistemas multiterminais em corrente contínua (MTCC)", apresentado no III Simpósio de Especialistas em Planejamento da Operação e Expansão Elétrica (III SEPOPE), organizado pela ELETROBRÁS, 1992. "**Processo administrativo no Tribunal de Contas da União**", agraciado com o Prêmio

Serzedello Corrêa, por ter obtido o 21 lugar em Concurso de Monografias promovido pelo TCU, 1996.

Histórico Profissional: Desde 3 de fevereiro de 1998 ocupa o cargo de Auditor e Ministro-Substituto do TCU. De 27 de setembro de 1996 a 2 de fevereiro de 1998. Ocupou o cargo de **Secretário de Controle Externo** da 10ª SECEX, unidade técnica responsável pela instrução de todos os recursos interpostos contra decisões do Tribunal de Contas da União. De 5.9.95 a 26.9.96 Ocupou o cargo de **Chefe de Gabinete do Subprocurador-Geral LUCAS ROCHA FURTADO**, do Ministério Público junto ao TCU. De 8.7.94 a 4.9.95 Ocupou o cargo de **Assessor do Procurador-Geral JATIR BATISTA DA CUNHA**, do Ministério Público junto ao TCU. De 8.3.93 a 7.7.94 Ocupou o cargo de **Oficial de Gabinete do Procurador-Geral FRANCISCO DE SALLES MOURÃO BRANCO**, do Ministério Público junto ao TCU. De 7.7.92 a 7.3.93 Ocupou o cargo de **Analista de Finanças e Controle Externo** na 9ª Secretaria de Controle Externo De 2.9.85 a 30.10.91 trabalhou na MAIN Engenharia S. A., onde ocupou o cargo de **Assessor/Consultor da Diretoria de Operações, Chefe do Departamento de Estudos de Sistemas Elétricos e Gerente Regional do Escritório Brasília. De 1.2.79 a 30.8.85, trabalhou em FURNAS Centrais Elétricas S.A., como Engenheiro.**

Participação em Cursos, Palestras e Seminários: (1998) Proferiu palestra no V EDICON – V Encontro Nacional de Dirigentes de Controle Interno - sobre "Contratação Indireta de Mão-de-Obra X Terceirização". (1992) Curso Básico de Auditoria em Processamento de Dados, promovido pelo Tribunal de Contas da União - Brasília - DF. (1992) Curso Suplementar de Formação para Analistas de Finanças e Controle Externo (300 horas), promovido pelo Tribunal de Contas da União - Brasília - DF. (1992) Programa de Formação – 2ª Etapa do Processo Seletivo para Analista de Finanças e Controle Externo (960 horas), promovido pelo Tribunal de Contas da União - Brasília - DF. (1991) XI SNPTEE - Seminário Nacional de Produção e Transmissão de Energia Elétrica, promovido pelo CIGRÉ - Comitê Nacional Brasileiro, Rio de Janeiro - RJ. (1989) II Simpósio de Especialistas em Planejamento da Operação e Expansão Elétrica - SEPOPE, promovido pela ELETROBRÁS São Paulo - SP. (1988) Encontro sobre Automação da Operação - ENAO, promovido pela Companhia Energética de Brasília - CEB - Brasília - DF. (1986) *Primer Seminario IEEE en Sistemas Electricos de Potencia*, promovido pelo IEEE/Chile e pela *Universidad Catolica de Valparaizo*. (1984) VII Seminário Nacional de Produção e Transmissão de Energia Elétrica, promovido pelo Ministério das Minas e Energia - Brasília - DF. (1982) Curso de Transitórios Elétricos - EMTP, promovido pela ELETROBRÁS, em FURNAS Centrais Elétricas S. A. - Rio de Janeiro – RJ. (1981) Treinamento em Recursos de Informática - Módulos 2, 3 e 8, promovido por FURNAS CENTRAIS ELÉTRICAS S. A. – RJ. 1980 Curso Básico de Transmissão em Corrente Contínua, promovido pela ELETROBRÁS, na Escola Federal de Engenharia de Itajubá- Itajubá - MG. (1979) Curso Engenharia de Análise e Planejamento de Operação de Sistemas Elétricos, promovido pela ELETROBRÁS, na Universidade de Minas Gerais - Belo Horizonte - MG. (1972) Curso Avançado de Inglês no Instituto de Cultura Anglo-Brasileira CURSO OXFORD. (1970) Curso Básico de Inglês no Instituto de Cultura Anglo-Brasileira CURSO OXFORD.

Experiência de Magistério: (1998) Professor da cadeira "Teoria Geral de Direito Público" na UnB, no âmbito da disciplina "Prática de Ensino e Orientação Jurídica" do curso de Mestrado em "Direito e Estado". (1996) **Instrutor** do Módulo " Legislação Básica e Normas Processuais do TCU ", do Curso de Aperfeiçoamento em Controle Externo, promovido pelo Instituto Serzedello Corrêa do TCU (20 horas). (1996) **Instrutor** da Disciplina " Legislação Básica e Normas Processuais " do Programa de Formação para Analistas de Finanças e Controle Externo, promovido pelo Instituto Serzedello Corrêa do TCU (20 horas).

(1980/1984) Professor Associado e Professor Assistente na Associação Educacional Veiga de Almeida, tendo lecionado, na Faculdade de Engenharia, as cadeiras de Conversão Eletromecânica de Energia, Máquinas Elétricas e Sistemas de Transmissão de Energia.

Aprovações em Concursos Públicos: Cargo de Auditor do Tribunal de Contas da União. (1996) Cargo de Procurador Autárquico do Instituto Nacional de Seguridade Social-INSS (aprovação na primeira etapa, referente a provas objetivas e dissertativa, e convocação para segunda etapa - Programa de Formação). Cargo de Auditor Fiscal do Tesouro Nacional. (1991) Cargo de Analista de Finanças e Controle Externo, no TCU.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEVATO, Hilda. **Trabalho e neurose**. Rio de Janeiro: Quartet, 1999.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 3. ed. São Paulo, Cortez, 1995.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 9. ed.. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

AUDITOR-GERAL DO PAQUISTÃO. A gestão de recursos da Entidade Fiscalizadora Superior. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 22, n. 47, p. 35-51, jan./mar. 1991.

BEIRÃO, Ary Fernando, GIACOBBO, Mauro, MACHADO, Lohir. Análise do processo decisório de julgamento das contas do governo. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 27, n. 69, p. 63-84, jul./set. 1996.

BOLETIM DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Brasília: TCU, n. 32, 07 jun. 1999a.

BOLETIM DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Educação e Pesquisa no TCU**. Brasília: TCU, n. 51, 14 set. 1999b.

Clientela das Secretarias do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, n. 5, 07 fev. 2000a.

Manual do Curso Superior de Capacitação e Aperfeiçoamento em Controle Externo. Brasília: TCU, n. 54, 14 set. 1999c.

Organogramas, siglas e abreviaturas do TCU. Brasília: TCU, n. 28, 05 jun. 2000b.

**Plano Diretor de Treinamento e
Aperfeiçoamento do Instituto Serzedello Corrêa para o triênio de 1999 a 2001.**

Brasília: TCU, n. 46, 17 ago. 1999d.

Plano estratégico do TCU.

Brasília: TCU, n. 53, 14 set. 2000c.

**PORTARIA Nº 99-GP, DE 18 DE
FEVEREIRO DE 1999.** Brasília: TCU, n. 16, 08 mar. 1999e.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da
qualidade e participação na administração pública.** Brasília: MARE, 1996.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da
reforma do aparelho do estado.** Brasília: MARE, 1995.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista.** 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara,
1987.

BUGARIN, Bento José. O Tribunal de Contas da União e o Controle da Administração
Pública. **Revista do Tribunal de Contas da União.** Brasília, TCU, n. 60, p. 11-25,
abr./jun. 1994.

BUGARIN, Paulo Soares. Reflexões sobre o princípio constitucional da *economicidade* e o
papel do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União.** Brasília: TCU, v. 29, n. 78, p.
41-45, out./dez. 1998.

CARNEIRO, Nelson. Histórico do Tribunal de Contas da União: atribuições e entrosamento
com o Congresso Nacional. **Revista do Tribunal de Contas da União.** Brasília, v. 21, n.
46, p. 33-39, out./dez. 1990.

COOK, John W. e WINKLE, Gary M.. **Auditoria: filosofia e técnica.** São Paulo: Saraiva,
1983.

- COTIAS E SILVA, Artur Adolfo. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). **A história do Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 1998. Monografias vencedoras**. Brasília: TCU, 1999, p. 19-140.
- DA ROCHA, Lincoln Magalhães. Caráter técnico-político das decisões dos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 29, n.78, p. 35-40, out./dez. 1998.
- DE MEDEIROS, Maria de Lourdes. O papel do Congresso Nacional na fiscalização dos atos do Poder Executivo. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 25, n. 59, p. 53-57, jan./mar. 1994.
- DE OLIVEIRA, Eliane Meira Barros. GAO: alguns aspectos de relevo para o TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 25, n. 60, p. 45-69, abr./jun. 1994.
- DE REZENDE, João Nogueira. O TCU e as “contas”. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 25, n. 62, p. 129-131, out./dez. 1994.
- DEJOURS, Christophe. A carga psíquica do trabalho. In: BETIOL, Maria Irene Stocco (coord.). **Psicodinâmica do trabalho**. São Paulo, Atlas, 1994, p. 21-32.
- _____. Uma nova visão do sofrimento humano nas organizações. In: CHANLAT, Jean-François (coord.). **O indivíduo na organização**. São Paulo, Atlas, 1996, p. 149-175.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 5. ed.. São Paulo: Atlas, 1995.
- FREIDSON, Eliot. **Renascimento do profissionalismo**. São Paulo: Edusp, 1998.
- FREIRE, Raul. Processo decisório e jurisprudência no TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 21, n. 46, p. 139-181, out./dez. 1990.
- FRIEDMANN, Georges. **O futuro do trabalho humano**. Lisboa: Moraes Editores, 1968.
- HERZBERG, Frederick, MAUSNER, Bernard, SNYDERMAN, Barbara Bloch. **The**

- motivation to work**. New Brunswick: Transaction Publishers, 1999.
- HERZBERG, Frederick. Mais uma vez: como motivar seus funcionários? In: VROOM, Victor H. (org.). **Gestão de pessoas, não de pessoal**. Rio de Janeiro: Campus, 1997, p. 55- 81.
- JARDILLIER, Pierre. **Les conditions du travail**. 3. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1979.
- KANTER, Rosabeth Moss. **The change masters**. New York: Simon & Schuster, 1983.
- KATZ, Daniel e KAHN, Robert L. **Psicologia social das organizações**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1987.
- LEVINSON, Harry. Administração por objetivos de quem? In: VROOM, Victor H. (org.). **Gestão de pessoas, não de pessoal**. Rio de Janeiro: Campus, 1997, p. 205-222.
- LÉVY-LEBOYER, Claude. **A crise das motivações**. São Paulo: Atlas, 1994.
- LOPES DE SÁ, Antônio Lopes de Sá. Apresentação. In: DA CRUZ, Flávio. **Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 1997, p. 15-17.
- LUCAS, José Geraldo. Novos enfoques de auditoria e seus reflexos na organização. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 27, n. 68, p. 81-87, abr./jun. 1996.
- MANHEIM, Karl. **Liberdade, poder e planificação democrática**. São Paulo: Mestre Jou, 1972.
- MARCUSE, Herbert. **Razão e revolução**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 2. ed. São Paulo: 1994.
- MASLOW, Abraham H. A theory of human motivation. In: SHAFRITZ, Jay M., OTT, J. Steven (ed.). **Classics of organizational theory**. 4. ed. Orlando: Harcourt Brace, 1996, p. 163-175.

- MCCLELLAND, David C. e BURNHAM, David H. O poder é o grande motivador. In: VROOM, Victor H. (org.). **Gestão de pessoas, não de pessoal**. Rio de Janeiro: Campus, 1997, p. 125-141.
- MCGREGOR, Douglas Murray. The human side of enterprise. In: SHAFRITZ, Jay M., OTT, J. Steven (ed.). **Classics of organizational theory**. 4. ed. Orlando: Harcourt Brace, 1996, p. 176- 182.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18. ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.
- MERTON, Robert King. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 107-124.
- MODENA, Carlos Cesar. Algumas idéias para o aperfeiçoamento das atividades de auditoria no TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 27, n. 68, p. 95-104, abr./jun. 1996.
- MODENA, Carlos Cesar et al. **O Tribunal de Contas da União frente às tendências do controle da gestão pública: uma proposta de mudança institucional. Área Temática 1: paradigma de controle externo**. Brasília: TCU, 2000.
- NAVILLE, Pierre. **Essai sur la qualification du travail**. Paris: Librairie Marcel Rivière, 1956.
- OUCHI, William G. The Z Organization. In: SHAFRITZ, Jay M., OTT, J. Steven (ed.). **Classics of organizational theory**. 4. ed. Orlando: Harcourt Brace, 1996, p. 494-507.
- PINHEIRO, Ewald Sizenando. A configuração jurídica do Tribunal de Contas em face da Constituição. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, n. 58, p. 11 a 20, out./dez. 1993.
- SANTOS, Homero. O controle da Administração Pública. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 28, n. 74, p. 17-25, out./dez. 1997.

SCHEIN, Edgar H. **Career dynamics: matching individual and organizational needs.**

Reading: Addison-Wesley, 1978.

Identidade profissional. São Paulo: Nobel, 1996.

SHAFRITZ, Jay M., OTT, J. Steven. Human Resource Theory, or the Organizational Behavior Perspective. **Classics of organizational theory.** 4. ed. Orlando: Harcourt Brace, 1996, p. 149-155.

SIMON, Yves R.. **Work, society and culture.** New York: Fordham University Press, 1971.

SOUTO, Humberto Guimarães. Congresso Nacional, Tribunal de Contas e Controle Externo. **Revista do TCU**, Brasília, n. 79, p. 31-41, jan./mar. 1999.

TENÓRIO, Fernando Guilherme et al. O trabalho num perspectiva teórico-crítica: um exercício conceitual. In: **Organizações e sociedade**, Salvador, v. 4, n. 10, set./out. 1997.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. O *mythos* da razão administrativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, p. 5-14, jul./set. 1993.

THOMAS, JR., R. Roosevelt. Nota da Harvard Business School: como gerenciar o contrato psicológico. In: VROOM, Victor H. (org.). **Gestão de pessoas, não de pessoal.** Rio de Janeiro: Campus, 1997, p. 37-54.

TOURAINÉ, Alain. **La conscience ouvrière.** Paris: Édition du Seuil, 1966.

La qualification du travail. In: DAUTRY, J. et al. Le travail, les métiers, l'emploi. Paris: Presses Universitaires de France, 1955, p. 7-112.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Portaria nº 037, de 21 de janeiro de 1999** [on line].

Disponível: <http://intranet.tcu.gov.br> [capturado em 26 jul. 2000a].

Portaria nº 133, de 15 de março de 1999 [on line].

Disponível: <http://intranet.tcu.gov.br> [capturado em 26 jul. 2000b].

Portaria nº 264, de 26 de agosto de 1999 [on line].

Disponível: <http://intranet.tcu.gov.br> [capturado em 26 jul. 2000c].

Portaria nº 304, de 15 de outubro de 1999 [on line]. Disponível: <http://intranet.tcu.gov.br> [capturado em 26 jul. 2000d].

Relatório de Atividades do 4º Trimestre de 1999 [on line]. Disponível: <http://www.tcu.gov.br> [capturado em 22 mar. 2000e].

Resolução nº 099, de 11 de dezembro de 1997 [on line]. Disponível: <http://intranet.tcu.gov.br> [capturado em 26 jul. 2000f].

Resolução nº 133, de 22 de março de 2000 [on line]. Disponível: <http://intranet.tcu.gov.br> [capturado em 26 jul. 2000g].

Resolução Administrativa nº 014, de 19 de maio de 1993 [on line]. Disponível: <http://intranet.tcu.gov.br> [capturado em 26 jul. 2000h].

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretaria-Geral das Sessões. **Ata Nº 29, de 26 de Julho de 2000. Sessão Extraordinária Reservada**. Brasília: TCU, 2000i.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretaria-Geral das Sessões. **O Tribunal de Contas da União na Constituição da República Federativa do Brasil, sua lei orgânica e seu regimento interno**. 8. ed. Brasília: TCU, 1998.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998.

VILAÇA, Marcos Vinícios. Os tribunais de contas na melhoria da Administração Pública. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 28, n. 74, p. 59-72, out./dez. 1997.

VROOM, Victor H. (org.). **Gestão de pessoas, não de pessoal**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.