

CONTROLE EXTERNO E *POLICY MAKING*? UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TCU NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Eduardo José Grin

Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo e da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV); e pesquisador do Centro de Administração Pública e Governo da FGV.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2595>

A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no ciclo de políticas públicas e ações governamentais é uma realidade. O foco das chamadas auditorias operacionais tem sido a avaliação, mas também a implementação de políticas públicas vem caracterizando as atividades da Corte de Contas, apesar de não ser uma posição institucional nova na trajetória do tribunal, visto que desde a década de 1990 há indicativos dessa inflexão. Em 2005, contudo, o planejamento estratégico do TCU incorporou em sua missão e finalidades institucionais a prioridade de avaliar o desempenho da administração pública. Desde 2013 tem havido uma expansão dessa forma de atuação em função de mudanças organizacionais que especializaram tematicamente as secretarias de controle externo. Com esse processo como referência, este texto visa descrever e analisar a atuação do TCU no *policy making* da administração pública federal.

A literatura nacional tem desenvolvido um conjunto representativo de estudos sobre os tribunais de contas estaduais, mas há ainda pouquíssimas pesquisas acerca do papel do TCU na avaliação de programas públicos. Há alguns artigos que avaliam a atividade da Corte de Contas com as agências reguladoras, porém mais voltados para a análise de conformidade, eficiência e economicidade ou focados em governança. Apesar da existência de uma base documental e empírica que, desde 2005, está disponível no sítio do TCU, a literatura especializada no Brasil ainda não explorou mais atentamente como o tribunal vem atuando no âmbito do *policy making* da administração pública federal. Há poucos trabalhos que se assemelham criticamente à discussão realizada neste texto a respeito do expansionismo do TCU na avaliação de políticas públicas. A carência de investigações justifica a importância de se adensar esse campo de estudos, dado que a atuação da Corte de Contas no *policy making*, que só faz crescer no Brasil, gera impactos

no funcionamento e na organização da administração pública federal.

Vem de longa data o fortalecimento da cultura de interferência e atuação do TCU no *policy making* da administração pública federal, no entanto, essa tendência expandiu-se, sobretudo, após 2013. Não há dúvida que o TCU ampliará sua atuação com um foco cada vez maior no ciclo de políticas públicas, em especial nas fases de avaliação e, com menos ênfase, na implementação. A pesquisa não identificou uma perspectiva de expandir essa atuação também para a formulação de políticas, ainda que o tribunal venha utilizando alguns documentos como o *Manual de gestão de risco* e seu modelo de governança pública adotado pela administração federal como base para acórdãos resultantes de auditorias.

Ainda há uma separação por tipo de auditoria – conformidade, operacional, financeira ou pessoal –, mas caminha-se para um novo modelo chamado de auditorias integradas de conformidade e desempenho. A segregação tende a se reduzir nos próximos anos e a atividade de avaliação deve assumir destaque ainda maior. Com efeito, e em linha com a literatura e a experiência internacional, não é desprezível o escopo de intervenção do TCU na produção e avaliação de desempenho de políticas públicas.

Baseando-se nas três formas de apreciação de políticas públicas – auditorias operacionais, Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePPs) e Relatórios Sistêmicos de Fiscalização (Fiscs) –, a tendência tem sido ampliar o *enforcement* das recomendações/determinações sobre o *policy making* da administração pública. Verificar a aplicação prática das avaliações realizadas, sobretudo das auditorias, e seu impacto sobre a gestão pública segue por ser mais bem compreendida. Por exemplo, considerando sua atuação

como Corte de Contas, a maior interferência no ciclo das políticas públicas ampliou seu papel pedagógico ou tem servido para gerar mais evidências para a punição e valores de condenação aplicados a gestores públicos? Esta pesquisa não teve como escopo realizar esse balanço crítico, mas seguramente questões como essa merecem ser mais bem analisadas.

A discussão empírica baseada nas entrevistas, na análise documental e em bases de dados das auditorias operacionais mostrou que a prática do TCU está intimamente alinhada com as mudanças em curso em vários países. O amadurecimento de uma visão institucional focada na governança de políticas públicas e na assunção de responsabilidades, com o fito de aprimorar a administração pública, faz eco sobre o que vem ocorrendo internacionalmente. O alinhamento com essa “comunidade epistêmica”, também apoiado por estudos e atuação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), é um dos fatores explicativos do direcionamento do TCU para o *policy making*.

O segundo fator que permite compreender esse processo é a leitura que o TCU possui das atribuições que lhe foram delegadas pela Constituição Federal. A Carta Magna ampliou o escopo de ação do TCU para além do controle e da legalidade dos atos ao permitir fiscalizações sobre a gestão operacional e a avaliação da *performance* na administração pública. A Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992) e o amparo nos arts. 230 e 239 de seu Regimento Interno também caminham na mesma direção. Isso vale igualmente para as atribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 59) que destaca ser atribuição dos Tribunais de Contas alertarem os Poderes ou órgãos da administração pública federal quando constatarem a ocorrência de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas.¹

Nesse caso, o Regimento do TCU permite autonomia de ação ao facultar a realização de auditorias por iniciativa própria, o que é proporcional à pouca capacidade que o Congresso Nacional possui para fiscalizar o Executivo. Nos últimos treze anos, na média,

74% das auditorias foram realizadas dessa forma, o que não deixa de ser um indicador do expansionismo da Corte de Contas que pode ser analisado sob o prisma do *deficit* democrático, uma vez que essa é uma atividade central do parlamento. O entendimento de que essa atuação dialoga diretamente com a sociedade e como intermediária entre esta e a administração pública para garantir transparência, *accountability* e resultados é questionável.

O terceiro aspecto relevante é a análise que o TCU faz a respeito da imaturidade institucional da administração pública federal, o que requer a atuação do controle externo como forma de compensar as deficiências existentes e garantir que os resultados sejam avaliados. As entrevistas com seis secretarias de controle externo deixam essa posição bastante clara, ainda que ressalvado que não cabe ao TCU assumir o lugar do gestor público. A Corte avalia que sua capacidade técnica e de conhecimento é superior à existente nos órgãos públicos, o que pede e legitima sua atuação no *policy making* em função do interesse público e resultados para a sociedade.

A leitura acerca da imaturidade institucional da administração pública federal serve como justificativa para o TCU suprir essas deficiências avaliando políticas públicas. Induzir administradores públicos a orientar-se por resultados, visando assegurar que os cidadãos recebam valor público agregado, coloca em questão temas caros como legitimidade e representação política e o escopo de ação da Corte de Contas. A avaliação de que o TCU possui capacidade técnica e conhecimento superiores aos da administração pública,² respaldada institucionalmente, suscita a reflexão sobre a relação entre a gestão técnica e a lógica da representação política democrática. Essa conexão entre controle e avaliação de políticas ficou mais porosa, tal como visto na ação do TCU.

A possibilidade de autorregulação que o TCU possui reforça sua autonomia técnica, mas também seu envolvimento no ciclo das políticas e a utilização de *policy instruments* que servem para ampliar sua ascendência

1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>.

2. Ainda que esta pesquisa não tenha entrevistado os gestores públicos para avaliar sua leitura acerca dessa forma de atuação, o importante é enfatizar a visão do TCU sobre seu papel no *policy making* governamental.

política e discricionariedade na administração pública. Nessa linha, a especialização temática das secretarias de controle externo impactou profundamente as auditorias operacionais. Ampliou-se a intervenção no conteúdo, nas metas governamentais e sobre o *policy making* via recomendações e determinações.

A quarta questão que joga luzes sobre o escopo de atuação do TCU no *policy making* é de natureza organizacional: lentamente, desde 1996, vem ocorrendo uma especialização nas áreas de controle externo. Essa revisão estrutural passou por um *turning point* definitivo em 2013, quando as secretarias de controle foram redesenhadas para atuar por tema e setorialmente. Essa mudança continua tendo um profundo impacto nas características das auditorias, dado que vem autorizando uma atuação, em linha com a experiência internacional, de caráter mais político em face da análise de finalidades das ações governamentais, bem como do crescente *enforcement* sobre o *policy making* por meio de recomendações e determinações para os gestores públicos.

Uma última questão é o papel-chave que o TCU entende desempenhar quanto ao desenvolvimento nacional, o que autoriza sua atuação em um conjunto cada vez maior e diversificado de setores. Considera-se, por exemplo, que desequilíbrios na burocracia geram impactos negativos pelo aumento de custos, gasto com pessoal e excesso de trâmites que podem interferir na *performance* da economia. Como o TCU julga que pode contribuir para melhorar essa situação no Brasil? Propõe-se elaborar um diagnóstico com foco nos entraves para se fazer negócios no país por meio de aferição, análise e comparação das regulamentações a empresas em 190 economias e cidades selecionadas. Talvez esse seja um bom exemplo da abrangência e do alcance da atuação que o TCU se propõe a desenvolver, visando colaborar com o desenvolvimento estratégico do país.

Ainda que numericamente as auditorias operacionais não sejam tão representativas, verifica-se que sua abrangência e escopo lhes conferem capacidade de intervenção de larga escala em políticas públicas de grande impacto social. Em política pública é difícil asseverar que haverá uma rota linear a ser seguida, visto que muitos fatores intervêm na sua implantação. No caso das auditorias operacionais realizadas pela Corte de Contas, contudo, esse modelo deve se consolidar e se

expandir. A agenda de pesquisa é ampla, mas a direção de todas as possibilidades de investigação é a mesma: a atuação do TCU na avaliação das políticas públicas da administração pública veio para ficar. Essa já é a nova cara do controle externo no Brasil.