

FEAD-MINAS CENTRO DE GESTÃO EMPREENDEDORA  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO  
MODALIDADE: PROFISSIONALIZANTE

**HUGO LEONARDO MENEZES DE CARVALHO**

**O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA MELHORIA DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Belo Horizonte

2013

**HUGO LEONARDO MENEZES DE CARVALHO**

**O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA MELHORIA DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração da FEAD - Minas - Centro de Gestão Empreendedora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Gestão Estratégica de Organizações.

Orientador: Prof. Dr.: Leonardo Militão Abrantes.

Belo Horizonte

2013



Dedico este trabalho à minha mãe e irmã, pessoas especiais da minha vida, que me apoiaram e me incentivaram em todos os momentos.

## AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho só foi possível devido à soma de esforços de pessoas que contribuíram, direta ou indiretamente, para sua realização. Gostaria, entretanto, de agradecer, especialmente:

À Deus, por tudo que me concedeu com o seu amor;

À minha mãe que soube mostrar-me o caminho do bem e a superar os obstáculos da vida;

À minha irmã Cláudia Jordana, sempre a meu lado;

À Ana Carla, namorada e sempre companheira, que me apoiou em todos os momentos dessa jornada;

Ao meu orientador professor Leonardo Militão pela paciência e destreza em transferir o seu conhecimento em prol deste trabalho;

Aos demais professores e colegas de mestrado que, pelo convívio em sala de aula, nos possibilitaram ampliar os conhecimentos;

Aqueles que, mesmo no anonimato e sem saber, participaram desta construção, através de um sorriso, um incentivo, uma palavra de conforto ou mesmo uma crítica construtiva.

*“Se você não tem dúvidas é porque está mal informado”.*

*(Millôr Fernandes)*

## RESUMO

A Administração Pública Federal apresentou expressivo crescimento de sua atuação, notadamente com a implantação de Programas estruturantes, aplicados nacionalmente, e que se somam às já complexas atividades estatais. Diante desse cenário, a atuação do controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), também se desenvolveu de forma a acompanhar a regularidade e efetividade da utilização dos recursos públicos. Contudo, a partir dessa atuação de controle, sobreveio ainda manifestações dos gestores públicos, especialmente, do poder Executivo Federal, contra determinadas medidas adotadas pelo TCU no exercício de funções, que no entender deles não contribuíam para a eficiência da gestão, fato que acabou por fomentar discussões sobre o papel do controle na Administração. Nesse sentido que o presente trabalho destina-se a elucidar essa suposta dicotomia entre gestão pública eficiente e controle externo exercido pelo TCU, demonstrando como o controle encontra-se inserido na melhoria da Administração Pública Federal - APF, bem como a sua evolução no sentido de alinhar-se às atuais demandas da sociedade e do Estado. Com isso, será possível concluir que o papel do TCU na melhoria da APF ocorre quando os benefícios gerados pela sua atuação, sejam benefícios financeiros e operacionais, servem para combater os chamados fatores impeditivos de uma Administração Pública eficiente, nesse trabalho identificados como os desvios de legalidade e/ou finalidade e operação inadequada.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União. Melhoria da Administração Pública Federal. Gestão Pública.

## ABSTRACT

The Federal Public Administration presented an expressive growing of its performance, especially with the establishing of structural Programmes, applied nationally, added to the yet completed complex state activities. From that scenery it also developed it self so to accompany the regularity and effectiveness of the use of the public recourses. However from this control performance public the public administrators' manifestations supervened yet especially from the Federal Executive power against determined measures adopted by the TCU during the exercise of functions that, according to their understanding, didn't contribute to the effectiveness of the administration, a fact which finished of the control of the administration. In this way the present paper aims at explaining that supposed dicotomy between efficient public management and external control exerced by the TCU, so demonstrating how the control is inserted in the improvement of the Federal Public Administration (APF) as well as the evolution in the sense of aligning it self to the present demands of the society and the state. Thus it will be possible to conclude that role of the TCU in the improvement of the APF occurs when the beneficts, generated by its performance, be financial and operational beneficts. So they serve to combat the so called impeditive factors of an effective Public Administration, is this paper identified lie the divertions of legality and/or finality and inadequate operation.

Key-words: Union Accounting Tribunal. Improvement of the Federal Public Administration. Public Administration.



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANOp	- Auditoria Operacional
APF	- Administração Pública Federal
CIDE	- Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CGU	- Controladoria Geral da União
CN	- Congresso Nacional
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PET	- Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União
TCU	- Tribunal de Contas da União

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	- Fatores impeditivos .....	25
Figura 2	- Instrumentos de fiscalização do TCU.....	32
Figura 3	- Benefícios do controle .....	38
Gráfico 1	- Processos julgados conclusivamente .....	33
Gráfico 2	- Quantidade de fiscalizações .....	34
Gráfico 3	- Quantidade de fiscalizações, acompanhamentos e levantamentos.....	35
Gráfico 4	- Quantidade de acompanhamentos realizados .....	35
Figura 4	- Benefícios do controle .....	38
Tabela 1	- Relatório de Atividades do TCU, ano 2012 .....	39
Figura 5	- Diagrama de insumo-produto .....	40
Figura 6	- Fatores Impeditivos x Benefícios do TCU .....	44

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1.1</b>	<b>Problema da pesquisa</b> .....	12
<b>1.2</b>	<b>Objetivos da pesquisa</b> .....	12
1.2.1	Objetivo geral.....	12
1.2.2	Objetivos específicos.....	13
<b>1.3</b>	<b>Justificativa</b> .....	13
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	15
<b>2.1</b>	<b>Abordagem</b> .....	15
<b>2.2</b>	<b>Tipo de pesquisa</b> .....	15
<b>2.3</b>	<b>Coleta e análise dos dados</b> .....	15
<b>3</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	16
<b>3.1</b>	<b>O controle na Administração pública</b> .....	18
<b>3.2</b>	<b>Administração pública eficiente</b> .....	21
3.2.1	Fatores impeditivos de uma Administração pública eficiente.....	23
<b>4</b>	<b>O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO</b> .....	26
<b>4.1</b>	<b>As competências do Tribunal de Contas da União</b> .....	28
<b>4.2</b>	<b>Os benefícios decorrentes da atuação do Tribunal de Contas da União</b> .....	36
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	42
	REFERÊNCIAS.....	47
	APÊNDICE.....	51

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo Taylor (1990), a Administração é uma Ciência que consiste em certa combinação de elementos para alcance de um objetivo específico. Com isso, a Administração Pública constitui-se importante segmento da Ciência administrativa. Ela representa o aparelhamento do Estado e funciona como o instrumento do governo para planejar, organizar, dirigir e controlar todas as ações administrativas, no sentido de dar plena e cabal satisfação das necessidades coletivas básicas.

Como a seara governamental constitui uma forma organizacional específica, a aplicabilidade de mecanismos de controle presta-se à funcionalidade distinta daquela praticada na esfera privada. Com a ascensão do Estado Republicano democrático de direito, onde o Poder deriva do povo e é por ele exercido, direta ou indiretamente, estando os gestores públicos adstritos aos mandamentos legais no regime jurídico administrativo, emergiu a necessidade de remodelar os meios de controle entre sociedade e governantes.

Desta forma, as peculiaridades do setor público, como regime jurídico administrativo e a forma burocrática de organização, acabará por enaltecer os aspectos controlatórios existentes nesse ramo. Assim, segundo Carvalho Filho (2007, p. 828) “a natureza jurídica do controle é a de princípio fundamental da Administração Pública”, devendo ser exercido, portanto, em todos os níveis de poder administrativo estatal.

Na mesma linha, Castro (2007, p. 118) enfatiza que Estado democrático de direito, adotado pelo sistema brasileiro, necessita de mecanismos de controle “que possam ser exercidos por agentes que estejam fora da estrutura administrativa e que sejam, por assim dizer, totalmente desvinculados e imparciais em relação à atividade que será objeto do controle”.

Essa ênfase na função controle aplicada à Administração Pública mostra-se relevante pela natureza jurídica existente e o consequente enfoque fiscalizador da sociedade sobre as ações dos gestores públicos, de forma a evitar-se que estes ajam em nome de interesses particulares, deles ou de outrem.

Não obstante as considerações sobre a presença do controle na Administração Pública, há que se destacar as formas pelas quais esse controle poderá ser exercido. Neste sentido, Guerra (2011, p. 90) destaca que “o controle da Administração é gênero, de onde podemos retirar várias espécies, não havendo uma classificação definitiva”. Assim, segundo o mesmo autor, a classificação do controle público segundo aspecto da localização do controlador apresenta as formas de controle interno, o controle externo e o controle social.

Tendo em vista o interesse deste trabalho no controle externo sobre o Estado, recortaremos apenas esse meio de controle para estudo. Assim, quando no âmbito da estrutura organizacional pública são criados órgãos específicos de atuação no controle, como órgãos independentes e originários da Constituição da República, tem-se o chamado controle externo, representado pelo Poder legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Dessa maneira, conforme Guerra (2011), os Tribunais de Contas atuarão de forma independente, com atribuições próprias, exercendo o controle externo da administração pública cujo produto dessa ação destina-se a auxiliar o Poder Legislativo.

Com fulcro nesse contexto, abre-se um leque de oportunidades para identificar e evidenciar as formas de atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) e os seus benefícios administrativos e operacionais no funcionamento das organizações públicas, contribuindo para a melhoria da Administração pública.

## **1.1 Problema da pesquisa**

Ainda que os debates acerca da modernização do Estado sejam latentes, a noção de controle continua presente. Ademais, o paradigma de atuação da atividade de controle externo exercida pelo Tribunal de Contas da União modificou-se para expressar, como missão institucional do TCU, em seu planejamento estratégico atual: “Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade”.

Como a atuação do controle externo na Administração Pública Federal encontra-se pautada em competências legais e sabendo-se que o Tribunal de Contas da União encontra-se nesse contexto, procura-se, assim, evidenciar as formas de atuação daquela Corte de Contas no processo de melhoria da gestão pública federal. Para tanto, a pergunta de pesquisa deste trabalho de investigação acadêmica é:

Quais as competências do Tribunal de Contas da União, de acordo com os dispositivos legais, para a melhoria da Administração Pública Federal?

## **1.2 Objetivos da pesquisa**

### **1.2.1 Objetivo geral**

Analisar os benefícios do controle oriundos das competências do Tribunal de Contas da União para melhoria da Administração Pública Federal.

### 1.2.2 Objetivos específicos

Considerando o objetivo principal e o vasto campo de atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito da Administração Pública, colhe-se como objetivos específicos:

- a) Identificar as competências do Tribunal de Contas da União na legislação;
- b) Identificar as formas de benefícios para a Administração Pública Federal decorrente da atuação do Tribunal de Contas da União;
- c) Verificar a compatibilidade dos instrumentos de controle utilizados pelo Tribunal com o aprimoramento da Administração Pública Federal.

### 1.3 Justificativa

A pesquisa proposta se justifica pela atualidade e relevância do tema no contexto da Administração pública brasileira, visto que uma gama importante de estudos tem sido desenvolvido sobre as novas formas de administração pública, mas sem considerar o aspecto do controle como instrumento essencial dessa transformação.

De tal sorte que a atividade estatal moderna necessita do desenvolvimento de novos mecanismos controlatórios ou promover a reestruturação daqueles já existentes, visando superar os desafios impostos pela política da autonomia das entidades da administração indireta e pela delegação ao particular de atividades estatal (NOGUEIRA; PIRES, 2004).

Ademais, o Poder Executivo Federal, detentor da Gestão pública em sentido estrito, nos últimos anos, tem exposto a atuação do Tribunal de Contas da União como impedimento para o crescimento econômico nacional e para a celeridade na execução de projetos estruturantes para o País.

Com isso, procura-se equacionar a contradição entre a atuação do Tribunal de Contas da União e a melhoria da Administração pública, sob uma perspectiva normativa que estatuí a presença de uma Corte de Contas destina a auxiliar o poder legislativo federal na missão de controle a execução dos programas públicos.

Desta forma, deverão ser analisados os vários instrumentos de fiscalização do TCU e os respectivos resultados para a melhoria da Gestão pública nas organizações fiscalizadas, de forma a demonstrar que o modelo de controle externo existente no País não só contempla adequadamente a forma de Estado republicana do Brasil, como também contribui

para a efetividade das ações do jurisdicionados, maximizando, assim, os resultados das organizações fiscalizadas.

Sob esse fundamento, o estudo ora proposto poderá contribuir para o fortalecimento da função controle externo na Administração Pública Federal e, conseqüentemente, proporcionar uma maior transparência e efetividade da ação governamental.

## **2 METODOLOGIA**

De acordo com Fiorese (2003, p. 27): “O método (metodologia) é o conjunto de processos pelos quais se torna possível desenvolver procedimentos que permitam alcançar um determinado objetivo”.

### **2.1 Abordagem**

Nesse sentido, em relação ao processo de pesquisa adotado para este trabalho, a maneira será de natureza qualitativa, uma vez que essa abordagem “é mais subjetivo e envolve examinar e refletir as percepções para obter um entendimento de atividades sociais e humanas”. (COLLINS; HUSSEY, 2005, p. 26).

### **2.2 Tipo de pesquisa**

Já em relação aos objetivos, trata-se de pesquisa do tipo exploratória, posto que não existem muitos estudos acerca do problema de pesquisa (COLLINS; HUSSEY, 2005).

### **2.3 Coleta e análise dos dados**

Os procedimentos técnicos adotados neste trabalho foram a pesquisa bibliográfica e análise documental para evidenciar as diversas competências legais do TCU, bem como para reunir os elementos teóricos requeridos para compreensão do significado de Administração Pública eficiente e sua compatibilidade com os benefícios de controle externo decorrentes da atuação do Tribunal de Contas da União para a melhoria da Administração Pública Federal.



### 3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Heady *apud* Gomes (2009, p. 28) expõe que “a Administração Pública é um aspecto de um conceito mais geral, a Administração, a quem cabe o estudo dos meios necessários para alcançar determinados fins”.

Já Meirelles (2005, p. 84), em sentido mais restrito, indica que a “Administração Pública é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.”

Ademais, consoante o disposto no Art. 18 da Constituição da República, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”. Desta forma, o Brasil, em relação à descentralização territorial, apresenta três níveis de governo Federal, Estadual e Municipal, cabendo, em cada um deles, o comando da Administração, temos que a Administração Pública brasileira possui, igualmente, características próprias conforme a esfera de governo.

No presente trabalho, o enfoque será a Administração Pública Federal (APF), já que o objeto de estudo, controle exercido pelo TCU, refere-se à essa esfera de atuação.

Assim, Administração é o instrumento-meio do Governo, compreendendo as pessoas jurídicas, órgão e agentes englobando as atividades por ele exercidas.

A partir dos conceitos da Administração pública, muito foi dedicado ao estudo de suas formas, compilando-se determinadas características sobre os modos de administração ou períodos administrativos, em que se construiu a chamadas teorias de Administração pública. Nessa linha, Zwick et al. (2012, p. 292) observam que “o patrimonialismo, a burocracia e a administração pública gerencial foram os três principais modelos preponderantes ao longo do tempo no caso brasileiro”. Sem esmiuçar as respectivas definições e características de cada um desses modelos em que os doutrinadores costumam alinhar a Administração Pública brasileira, o que se tem em termos concretos é uma tentativa de mudança da forma de administração para alcance de determinada finalidade, a um determinado modo. Com isso, mais do que didaticamente apresentar as teorias administrativas é conhecer a razão pela qual cada forma administrativa é adotada. Nessa linha de pensamento, Secchi (2009, p. 348) refere que “as administrações públicas em todo o mundo realizaram mudanças substanciais nas políticas de gestão pública”, de forma a consolidar “novos discursos e práticas derivadas do setor privado e os usam como benchmarks para organizações públicas em todas as esferas de governo”.

Segundo Andion (2012), as concepções acerca da Administração Pública vão progressivamente evoluindo para a ideia de um Estado eficiente. Da mesma forma, Gomes (2009) aponta que, em que pesem algumas divergências inconciliáveis entre essas diversas perspectivas, premissas, causas e soluções para os problemas vivenciados pelas administrações públicas, a preocupação com a eficiência das políticas e dos serviços públicos é um ponto comum.

Nota-se que a questão principal discutida nas diversas teorias administrativas encontra na possibilidade do sistema apresentar eficiente ao que propõe. Com isso, é admitido neste trabalho que uma Administração, independentemente de sua esfera ou enquadramento doutrinário, é implantada para oferecer o melhor retorno possível, de forma que esse macro-objetivo só não é possível a partir da concretização de determinados fatores, adiante chamados de fatores impeditivos.

Desta forma, a busca por uma Administração eficiente tem sido o norte de diversos doutrinadores. Contudo, a discussão dessa temática sob a ótica do papel desempenhado pelo controle não reverbera todos os aspectos dessa função administrativa, de forma que normalmente a associam a presença de um modelo burocrático de administração, como bem revela Gomes (2009):

Um quarto ponto dessa argumentação sobre questões que podem influenciar a eficiência do Estado refere-se à burocracia. A possibilidade de isolar política de burocracia, de tal forma que o problema da eficiência ficaria circunscrito tão somente à esfera política, dada a eficiência inerente ao conceito da burocracia weberiana, é desafiada pela própria politização da burocracia e por outras disfunções que comprometem sua eficiência (GOMES, 2009, p.32).

Essa percepção sobre burocracia acaba por influenciar o pensamento dos gestores públicos, no sentido de entrelaçar, indevidamente, disfunções do sistema burocrático com o papel do controle na organização.

Isso pode ser percebido quando gestores públicos atribuem ao controle uma possível causa de uma operação inadequada, sem considerar o real papel a ser desempenhado pelo controle e sua função na melhoria da gestão pública. Nesse sentido, emerge um falso dilema de que a eficiência administrativa não precisa de controle e de que a legalidade é ineficaz.

### 3.1 O controle na Administração pública

Segundo Nascimento e Reginato (2009, p. 1) “o conceito de controle organizacional em sua forma plena reflete os meios utilizados pela administração para criar padrões de comportamento a serem seguidos pelos membros organizacionais”.

Assim, a presença do controle sobre a atuação dos diversos agentes organizacionais remonta os originários da ciência administrativa, consoante se depreende da passagem abaixo exposta por Frederick Taylor em seu livro *Administração Científica* (1990):

A natureza humana é de tal sorte que muitos operários, abandonados a sim mesmo, dispensem pouca atenção às instruções escritas. Assim, torna-se necessário designar instrutores, chamados chefes funcionais, para observar se os trabalhadores entendem e aplicam as instruções. (TAYLOR, 1990, p. 90).

Como a seara governamental constitui uma forma organizacional específica, a aplicabilidade de mecanismos de controle prestar-se-á a funcionalidade semelhante àquela praticada na esfera privada, com os ajustes pertinentes ao setor público, vez que o Estado relaciona-se permanentemente com a sociedade e dessas relações surgem as funções que lhe são próprias, ligados a uma das funções fundamentais: executiva, legislativa ou jurídica.

De outra forma, o Estado submete-se, então, à ordem e à eficiência administrativas, e à eficácia dos seus atos. Esses princípios criam mecanismos ou sistemas de controle das atividades estatais, defendendo tanto a própria administração pública, como os direitos e garantias coletivos.

Com isso, Meirelles (2005, p. 639) expõe que o “controle, na administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Entendimento semelhante ao de Di Pietro (2004) quando afirma que o controle tem a finalidade de assegurar a aderência da atuação da Administração com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, abrangendo, inclusive e em determinadas circunstâncias, o controle de mérito sobre os aspectos discricionários da atuação administrativa.

Corroborado por Carvalho Filho (2007, p. 828) que afirma ser “a natureza jurídica do controle é a de princípio fundamental da Administração Pública, não podendo ser dispensado ou recusado por nenhum órgão administrativo, devendo ser exercido em todos os níveis de poder”.

Ocorre que a Administração Pública possui diversas formas de controle, como bem sintetiza Mileski (2003):

Em gênero, são muitos os critérios existentes para serem classificadas as modalidades de controle. No entanto, independentemente da forma, existem alguns elementos que constam sempre como referência no meio doutrinário. O controle pode ser interno ou externo. Quanto ao órgão que o executa, pode ser administrativo, legislativo ou judiciário, e se efetua de forma prévia, concomitante e a *posteriori*, envolvendo aspectos de legalidade e de mérito. (MILESKI, 2003, p. 122).

De forma que Guerra (2011, p. 90) destaca que “o controle da Administração é gênero, de onde podemos retirar várias espécies, não havendo uma classificação definitiva”. Sintetizando que:

Controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme aos modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator. (GUERRA, 2011, p. 90).

Neste trabalho, importante é evidenciar que o Tribunal de Contas da União exerce o controle externo, regido pelo artigo 71 da Constituição da República que atribui esse tipo de controle ao Congresso Nacional, sendo exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, motivo pelo qual o controle externo é um dos recortes desse trabalho.

Assim, a característica fundamental do controle externo é que “é desempenhado por órgão alheio à estrutura de outro controlado, buscando efetivar mecanismos com vistas a garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental”. (GUERRA, 2011, p. 101).

Em vista do exposto, o controle externo é exercido por órgão diverso, de forma a possuir maior autonomia de atuação e independência. No Brasil, a estrutura do controle externo é composta pelo Tribunal de Contas da União (TCU), 27 tribunais de contas dos Estados, 6 tribunais de contas dos municípios e 2 tribunais de contas específicos para os município do Rio de Janeiro e São Paulo.

Ademais, impende entender-se que o controle possuiu, a exemplo da própria evolução das teorias da Administração Pública, diferentes enfoques de atuação. Inicialmente, o controle tinha por objetivo central controlar apenas quantitativamente o patrimônio, visto que não havia interesse da monarquia controlar sua própria atuação, o que resultava no absolutismo, totalitarismo (CASTRO, 2007).

Já com o advento do Estado Social e Democrático de Direito, constatou-se a necessidade do estabelecimento de mecanismos de controle que possam ser exercidos por agentes que estejam fora da estrutura administrativa e que sejam, por assim dizer, totalmente desvinculados e imparciais em relação à atividade que será objeto do controle (CASTRO, 2007).

Esse sistema de controle foi adotado para coibir a confusão entre público e privado, que parecia ter ficado no passado colonial, onde a herança portuguesa servia de sustentação do chamado patrimonialismo.

Essa preocupação poderá ser identificada na Constituição da República, conforme destaca Guerra (2011):

O termo controle foi utilizado em trinta e três diferentes dispositivos, e embora utilizado algumas vezes em sentido diverso daquele próprio a esse estudo, demonstra inequivocamente a intenção do legislador constituinte de assegurar formas de limitação à atuação da Administração Pública (GUERRA, 2011, p. 98).

Essa ênfase na função controle aplicada à Administração Pública tem, além do caráter legal que o institui, o enfoque fiscalizador da sociedade sobre as ações dos gestores públicos, de forma a evitar que estes ajam em nome de interesses particulares, deles ou de outrem.

Desta forma, as peculiaridades do setor público, como regime jurídico administrativo e a forma burocrática de organização, acabarão por enaltecer os aspectos de controle existentes nesse ramo.

Nesse sentido, Gasparini (1992) destaca que:

É exatamente através do controle que os administrados e a Administração podem aferir a legitimidade ou a conveniência das condutas administrativas, e por essa razão essa possibilidade espelha, sem a menor dúvida, uma garantia para ambos. (GASPARINI, 1992, p. 546).

Todavia, a presença de uma nova formatação de Estado Republicano corroborou para o desenvolvimento de mecanismos de controle visando assegurar a garantia dos administrados e da própria administração no sentido de ver alcançados esses objetivos e não serem vulnerados direitos subjetivos dos indivíduos nem as diretrizes administrativas. (CARVALHO FILHO, 2007).

Essa concepção decorre da ideia de contrato social explanada na obra *Do contrato Social*, de Jean-Jacques Rousseau (1978). Nesse sentido, Silva; Ferreira e Barros (2008, p. 37) afirmam que “no arcabouço teórico de Rousseau estão às raízes da soberania

popular e do controle social enquanto controle da sociedade sobre o Estado, defendendo o interesse público sobre o interesse privado nos negócios públicos.”

Não obstante esse viés contratualista de verificação do cumprimento das normas e leis, Figueiredo (2000, p. 60) revela que o controle da Administração Pública deverá observar não só o aspecto da legalidade, mas também o resultado da ação pública, “verificando se foram úteis o suficiente ao fim a que se preordenavam”.

Essa dimensão de controle incluiu, além da perspectiva tradicional de controle legal, o aspecto da eficiência da atuação governamental também esculpido no texto constitucional cujo enlace é bem realizado por Figueiredo (2000, p. 60): “acreditamos possa extrair-se desse novo princípio constitucional outro significado aliando-se-o ao art. 70 do texto constitucional, que trata do controle do Tribunal de Contas.”

Os ensinamentos de Bresser-Pereira (1998) podem ser adicionados, na medida em que o autor cita a tendência atual de proporcionar uma maior flexibilização à rigidez burocrática, incorporando avanços práticos e teóricos alcançados pela área privada, como passagem do controle de procedimento para o controle de resultados, mantendo, contudo, a particularidade finalística do Estado em atender ao interesse público.

É possível identificar que o controle exercido pelo TCU não pode utilizar-se apenas do conteúdo normativo para balizar as ações públicas, devendo incluir em suas análises avaliações sobre a eficiência administrativa, aqui entendida em sentido amplo, cujos aspectos serão expostos a seguir.

### **3.2 Administração pública eficiente**

Conforme refere Gomes (2009, p. 19), o conceito de eficiência pode ser generalizado “como aquele relacionado ao emprego de recursos de forma a obter a melhor relação custo-benefício entre os objetivos estabelecidos e os recursos utilizados”.

Assim, a eficiência é uma característica que todo e qualquer administrador precisa observar de forma que possam ser alcançados os resultados positivos esperados, sem que haja desperdícios dos meios necessários à real efetivação dos objetivos almejados.

Sendo a eficiência uma característica intrínseca a qualquer Administração, no setor público não poderia ser diferente, e, no caso brasileiro, essa situação foi ainda ressaltada quando a Emenda Constitucional n. 19/98 incluiu, no *caput* do artigo 37 da Constituição da República, a eficiência como um princípio constitucional da Administração Pública, embora

este já fosse mencionada na legislação infraconstitucional, como o Decreto Lei n. 200/67 (artigos 13 e 25, inciso V).

No caso do setor público, ser eficiente é buscar atender as necessidades da coletividade da melhor forma possível frente aos meios disponíveis para o alcance dos resultados positivos e satisfatórios. Nessa linha, Meirelles (2005) complementa:

O Princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em se desempenhar apenas com uma legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento as necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES, 2005, p. 96).

Custódio Filho (1999, p. 214) explica que o conceito de eficiência, de forma ampla, envolve “três idéias: prestabilidade, presteza e economicidade”. Essas ideias são definidas pelo mesmo autor da seguinte forma:

Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário público. (CUSTÓDIO FILHO, 1999, p. 214).

Com isso, extrai-se do princípio da eficiência a busca pelo atendimento adequado ao cidadão e suas demandas, com a agilidade e organização necessária para o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

Assim sendo, o princípio da eficiência destaca a preocupação permanente que a Administração Pública precisa ter para alcançar o máximo de objetivos pretendidos, mesmo com as suas limitações. Para tanto, instiga a mudança de processos e procedimentos, de forma que as rotinas de trabalho possam adequar-se às exigências da sociedade sem prejuízo dos resultados esperados.

Lopes (1998, p. 108) contribui expressando o entendimento de que “nada é eficiente por princípio, mas por consequência”. Desta maneira, segundo mesmo autor, a “Administração Pública não será eficiente caso persistam problemas como desvios nela observados”.

Acrescentando, a função controle à discussão, tem-se que a presença de um controle adequado colaborará para o alcance da eficiência organizacional, já que o controle, além de evidenciar as ações realizadas frente aos resultados alcançados, permitirá que haja uma avaliação sobre o que foi planejado, contribuindo, assim para melhoria da gestão.

Assim, a eficiência, como uma finalidade a ser atingida pela Administração, não será alcançado caso existam e se concretizem fatores que a impeçam de se materializar, o que se verá a seguir.

### 3.2.1 Fatores impeditivos de uma Administração pública eficiente

Consoante Bresser-Pereira (1998), a Administração Pública eficiente refere-se a uma nova rearticulação das relações entre Sociedade e Estado, que tem no combate à captura do Estado por interesses particulares, na defesa do patrimônio público e na utilização dos recursos escassos dos contribuintes, de forma a atender ao interesse geral, o seu objetivo principal.

De uma forma geral, cotejando a contribuição de Bresser-Pereira (1998), podem-se identificar dois grandes grupos de fatores impeditivos de um modelo administrativo governamental eficiente: o combate à utilização do patrimônio público para interesses particulares e a aplicação eficiente de recursos para consecução de seus objetivos.

O controle para que não existe confusão entre interesses públicos e privados poderá ser delineado pelo cumprimento do princípio constitucional da legalidade dirigido à Administração Pública, consoante o Art. 37 da Constituição da República. Sendo esse a espécie de controle voltado para a verificação de como as entidades da administração pública suas atividades, mas mantendo-as dentro da lei.

Assim, quando condutas e suas ações não condizem com o objetivo legal pretendido, tem-se um desvio. No caso do Desvio de Legalidade, sem maiores entremeios jurídicos, trata-se da separação entre os atos praticados e aqueles previstos em leis ou normas regentes da Administração Pública brasileira, posto que o Ordenamento jurídico brasileiro contempla o direito administrativo como o conjunto de regras relacionados à Administração Pública e seus agentes e nessa seara emerge o conhecido regime jurídico administrativo que enuncia o dever do administrador público de realizar apenas o que a lei lhe permite (MEIRELLES, 2005).

Meirelles (2005, p. 95) também apresenta o conceito de Finalidade: “atendimento a fins de interesse gerais vedados a renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei”.

Sobre esse aspecto, nota-se que a finalidade da Administração Pública é solucionar ou entregar à sociedade um produto por ela esperado ou uma solução de um problema reclamado. Ainda que nem todos os produtos administrativos atinjam uma área fim,



todo gasto público deverá ser norteado para alcance dessa finalidade, ainda que seja para uma área meio que dará suporte necessário a um produto ou resultados finalístico.

Sob essas premissas, se é possível identificar que um grupo de fatores impeditivos de uma administração pública eficiente é representado pelos desvios de legalidade e/ou finalidade.

Ressaltando, nesse caso, que essa generalização aqui proposta não invalida que situações fáticas, de descumprimento de lei, não tenham existido justamente para evidenciar uma administração mais eficiente, isso porque o conceito de legalidade não deverá ater-se apenas à literalidade da norma cujo conteúdo não consegue disciplinar as diferentes circunstâncias nas diferentes esferas de Administração pública.

Isso porque, conforme enfatiza Rocha (2002):

Nem todo ato de má gestão constitui um ato ilícito, que requer, em prol da segurança jurídica, prolongadas demonstrações de responsabilidade. Pelo contrário, todo empreendimento, mesmo aqueles patrocinados pelo poder público, envolve riscos. A minimização dos efeitos nocivos das decisões que se mostrarem equivocadas exige a pronta ação do sistema de controle, entendido como um insumo do processo de tomada de decisão (ROCHA, 2002, p. 17).

De maneira que a caracterização de um desvio de legalidade ou finalidade deverá contemplar também a verdade material, bem como a legitimidade da ação, conforme o espírito da norma em relação à sua aplicação prática.

Um segundo grupo de fatores impeditivos a uma Administração pública eficiente poderá ser chamado de operação inadequada, na medida em que não é observado um ganho na relação entre recursos despendidos e os resultados alcançados.

Isso porque, como explica Gomes (2009, p. 38), a eficiência se refere “ao modo e aos processos com os quais a organização aborda os problemas a serem enfrentados”. Seguindo esse pensamento, Martins (1995) complementa:

As precárias condições gerenciais das organizações públicas brasileiras são um reflexo deste quadro de descontinuidade institucional, aliado ao caráter predominantemente burocrático e processual que regula o exercício da administração pública, ao perfil gerencial inadequado de ocupantes de funções de confiança e à baixa condição instrumental da administração pública brasileira, no que respeita tecnologia operacional, métodos e processos. Este quadro de precariedade constitui-se um fator de ineficiência e ineficácia, afetando decisivamente a racionalidade da implementação das políticas públicas (MARTINS, 1995, p. 91).

Sob esse fundamento, falhas nos fluxos processuais ou na estruturação administrativa, os quais relacionam-se com a operação das entidades públicas, impedirão que se alcancem os objetivos esperados, impedindo, portanto, uma ação eficiente.

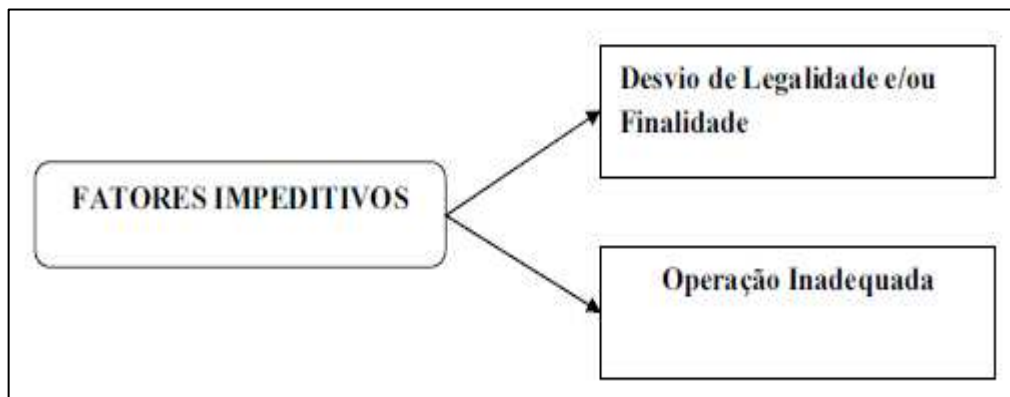
Como exemplos dessas deficiências, Albuquerque (2006) refere que:

Os achados sobre eficiência, amplamente predominantes, se reportam, em sua grande maioria, aos sistemas e práticas gerenciais e, algumas vezes, ao ambiente de trabalho. [...] Alguns dos achados mais recorrentes dizem respeito a deficiências na integração, articulação ou comunicação entre os níveis de governo e as diversas instâncias responsáveis pela implementação dos programas, que, em sua maioria, possuem execução descentralizada; debilidades no acompanhamento, supervisão e monitoramento das ações implementadas; ausência ou insuficiência de dados e indicadores sobre desempenho; indefinição de políticas e estratégias; carência de recursos materiais, pessoal ou estrutura; e necessidade de capacitação e treinamento (ALBUQUERQUE, 2006, p. 102).

Com esopeque, a operação inadequada apresenta-se como uma razão relevante no contexto da eficiência, isso porque mais do que uma confluência entre meios e fins ou de apenas foco em resultados a contemporaneidade exige um conjunto desses conceitos para revelar o desejo de uma Administração pública efetiva, ou seja: aquela que não só não desperdiça seus escassos recursos, mas como produz e apresenta resultados de qualidade para sua população.

Desta forma, evidencia-se que os fatores impeditivos de uma Administração pública eficiente atacam diversas áreas de inserção administrativa, desde a jurídica até a operacional, sendo, portanto, um conjunto complexo, mas que apesar disso, pode ser compilado em 2 grande grupos de fatores sintetizados na figura abaixo:

Figura 1 - Fatores Impeditivos.



Fonte: Elaborado pelo Autor.

A partir desse mapeamento, torna-se possível entender as medidas que poderão ser adotadas para evitar-se a concretização desses fatores e, portanto, contribuir para melhoria da gestão. Nesse caminho, será dado destaque ao papel do controle, em especial do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União.

#### 4 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A primazia da sociedade sobre o Estado forma a primeira dimensão e a mais legítima do sistema de controle de uma nação é, na essência, o controle social efetivo que poderá ser conceituado como um instrumento disposto pelo constituinte para que se permita a atuação da sociedade no controle das ações do estado e dos gestores públicos, utilizando de qualquer uma das vias de participação democrática (CASTRO, 2007).

Isso porque a sociedade demanda moralidade, profissionalismo e excelência da Administração Pública, passando a exigir melhores serviços, respeito à cidadania e mais transparência, honestidade, economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos.

De outra forma surgem os sistemas de controle. Controle interno presente na própria estrutura governamental, em que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes.

E controle externo onde são criados órgãos específicos de atuação no controle de forma que não apenas a população, de forma difusa, mas também órgãos independentes, originários da Constituição da República e representativos dos poderes conferidos pela sociedade no auxílio de proteger a coisa pública.

Nesse caso tem-se o chamado controle externo da APF, representado pelo Poder legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas. De forma que o Tribunal assume papel fundamental na medida em que atua na prevenção, detecção, correção e punição da fraude e do desvio na alocação de recursos federais, bem como contribui para a transparência e melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública.

Assim, segundo Meirelles (2005) o controle externo:

É o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado, como p. ex., a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário (MEIRELLES, 2005, p. 661).

No caso específico da esfera federal de Administração pública tem-se o Tribunal de Contas da União como órgão de controle externo auxiliar ao Congresso Nacional cuja legalidade de atuação e competências de controle estão indicados no art. 71 da Constituição República de 1988.

Segundo uma perspectiva histórica, Guerra (2011, p. 154) explica que o Estado sempre realizou atividades relativas à administração de recursos e ao alcance de seus

objetivos. “Com efeito, ganhou realce a modalidade intitulada controle externo, a cargo do Poder Legislativo, digno representante do povo nas esferas do Poder”.

Contudo, conforme o mesmo autor, o Poder Legislativo não detinha todas as condições necessárias, como elemento humano e técnico, para o exercício solitário dessa função, “levando à necessidade de criação de um órgão técnico especializado que pudesse assumir parte das competências inerentes ao controle”.

Já Citadini (1995) complementa o tópico ressaltando que, inicialmente, o controle externo executado pelos Tribunais de Contas esteve afeto à verificação de legalidade dos atos da administração pública, herança do predomínio da ciência jurídica nas atividades do Estado. A abordagem eminentemente formal, no entanto, encontrou limitações diante da expansão das atividades desempenhadas pelo Estado, inclusive com recentes questionamentos gerais sobre os chamados princípios da administração pública, listados no artigo 37 da Constituição da República, cujos conceitos têm adquirido uma característica expansionista sob o aspecto da administração em si.

Assim, o que antes era restrito somente quanto a aspectos formais, agora adquire também nova forma, questionando-se atos e políticas também quanto à sua economicidade ou moralidade, por exemplo.

Como é vasto o plexo de competências do TCU, o que tornaria demasiadamente extenso este trabalho, é possível considerar-se apenas a função mais relevante do Tribunal, relativa à abrangência do controle, ou seja: aquela prevista no inciso II do Art. 71 da Constituição da República, que incumbe ao TCU a competência de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Nota-se que o extenso escopo de atuação do TCU fomenta a sua adequação à complexa realidade administrativa brasileira, isso porque o ambiente externo às organizações públicas evidencia uma constante exigência da sociedade por melhores serviços e produtos.

Sendo assim, torna-se imperativo ao TCU a sensibilidade aos reclamos sociais, o alinhamento de sua estratégia de atuação às cobranças da sociedade no afã de bem cumprir sua missão de assegurar a efetiva aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade.

No esforço de modernizar-se e atender tempestivamente às demandas que lhe são atribuídas, nos últimos anos tem cumprido diretrizes do plano estratégico, sendo o plano mais atual aquele fixado para o quinquênio 2011-2015 onde se estabeleceu nova missão do Tribunal.

Assim, a área de competência do TCU, o seu negócio é o controle externo da Administração pública e da Gestão dos recursos públicos federais, enquanto que sua missão, ou seja, a razão da existência de uma organização, (o que a organização faz hoje, por que faz, em benefício de quem e visando produzir qual impacto na sociedade) é controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.

Com isso, o Tribunal de Contas da União apresenta-se como órgão importante na defesa dos interesses maiores do erário e da cidadania, ao contribuir não só para o aperfeiçoamento da Administração como também para a implementação das políticas governamentais. Conferindo, assim, eficácia aos esforços despendidos no cumprimento de missão institucional do TCU de controlar a Administração Pública para promover seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.

#### **4.1 As competências do Tribunal de Contas da União**

A Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional à titularidade do controle externo da Administração Pública Federal, que contará com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Assim, ao TCU foram reservadas, pelo texto constitucional, diversas competências, dotando-o de diversos instrumentos para realizar a fiscalização de todos os órgãos e atividades administrativas, constituindo-se em mais uma ferramenta de vigilância da regular gestão da coisa pública, a serviço da sociedade.

O primeiro entendimento relevante a ser evidenciado refere-se ao termo auxílio empregado pelo Art. 71 da Constituição da República: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”.

Furtado (2007) contribui explicando:

No exercício do controle externo, as atribuições do Congresso Nacional e do TCU se encontram, ou cruzam, em três situações. Em nenhuma delas, todavia, o TCU pode ser compelido a decidir conforme a vontade do Congresso, ou ter suas decisões revistas por este último (FURTADO, 2007, p. 1086).

O que pode ser complementado pelos ensinamentos de Guerra (2011):

Na verdade, o controle externo caracteriza-se pela existência de um sistema de duas forças paralelas de suportes distintos, com sentido único, atuando sobre o mesmo objeto. Vale dizer, há o exercício pelo Poder Legislativo, com ou sem a colaboração do Tribunal de Contas, e, por parte deste, a execução autônoma das competências privativas que lhe foram outorgadas pela Carta da República. Com efeito, para uma só função genérica, dois órgãos foram determinados, formando um sistema a serviço da mesma causa (GUERRA, 2011, p. 171).

Apesar de existir doutrinadores de pensamentos diversos destes, parece bastante plausível conceber que o TCU não possui uma condição de subordinação funcional ou hierárquica em relação ao poder legislativo. Ainda mais porque a própria Constituição de 1988 reserva competências privativas ao Tribunal, o que lhe investe de poder e capacidade para o exercício de suas funções.

Destarte, a competência para atuar do TCU é bastante ampla, alcançando não só os órgãos e entidades públicos, mas toda e qualquer pessoa física ou jurídica, que utilize recursos públicos e estão obrigados a prestar contas, conforme se depreende do art. 70, da Constituição da República:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

É o que se pode concluir, também, ao analisar os Arts. 70 e 71 da Constituição da República. *In Verbis*:

Art. 70. 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, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º - Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º - Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Para além das normas Constitucionais, a Lei nº 8.443, de 16 de Julho de 1992 dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências, explicitando as competências e formas de atuação do Tribunal.

Leis diversas têm ampliado o rol de competências do TCU, a exemplo das seguintes: Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993); Lei de Desestatização (Lei nº 9.491/1997); Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000); Lei que regulamenta a partilha dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Lei nº 10.866/2004); edições anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária; Lei de Parceria Público-Privada (Lei nº 11.079/2004); e a Lei de Contratação de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005).

Também merece destaque a ampliação do leque de competências do Tribunal de Contas da União por meio da Lei nº 11.578, de 26.11.2007. Tal ato normativo, que trata da transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), estabeleceu que compete ao TCU, juntamente com a Controladoria Geral da União (CGU), fiscalizar a aplicação desses recursos e prevê situações em que deverá ser encaminhada denúncia ao Tribunal.

Logo, a diversidade e a abrangência de atuação do Tribunal alcançam desde a avaliação de desempenho de órgãos públicos e de efetividade de programas governamentais à legalidade dos atos de receita e de despesa.

Não obstante as competências estabelecidas no Art. 71 e demais normas, alguns autores desenvolveram o tema sobre o prisma de funções desempenhadas pelo Tribunal de Contas da União.

Nessa linha, Santos (2003) indica que são variadas as formas de classificação das funções das Cortes de Contas, explicando:

A doutrina pátria não diverge substancialmente do vasto leque de atribuições deferidas às cortes de contas; contudo, residem na existência ou não de uma função jurisdicional os posicionamentos mais candentes – por vezes apaixonados – por uma ou outra vertente (SANTOS, 2003, p. 57).



Também sobre o assunto, para Zymler (2005) as competências constitucionais do TCU dividem-se em parajudiciais e fiscalizadoras:

A função parajudicial é desempenhada quando o Tribunal julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, nos processos de tomada e prestação de contas anual ou tomada de contas especial, bem assim quando aprecia a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares, para fins de registro (ZYMLER, 2005, p. 268-269).

Já Guerra (2011) apresenta um conjunto de atribuições mais amplo, apontando, 4 funções precípuas, pautado no cumprimento das missões constitucionais do TCU: função consultiva, informadora ou opinativa; função contenciosa ou jurisdicional; função sancionadora ou corretiva; e função fiscalizadora.

Que são explicadas pelo mesmo autor da seguinte forma:

Função consultiva, informadora ou opinativa: quando, virtude do item primeiro do art. 71 da Carta Magna, os Tribunais apreciam as contas do chefe do Poder Executivo, emitindo parecer prévio estão laborando em prol do Legislativo, posto ser este o titular do julgamento político das contas anuais, bem como na prerrogativa disposta no item III, de controle dos atos de admissões de pessoal, aposentadorias e reformas e no inciso VII, ao prestar as informações solicitadas;

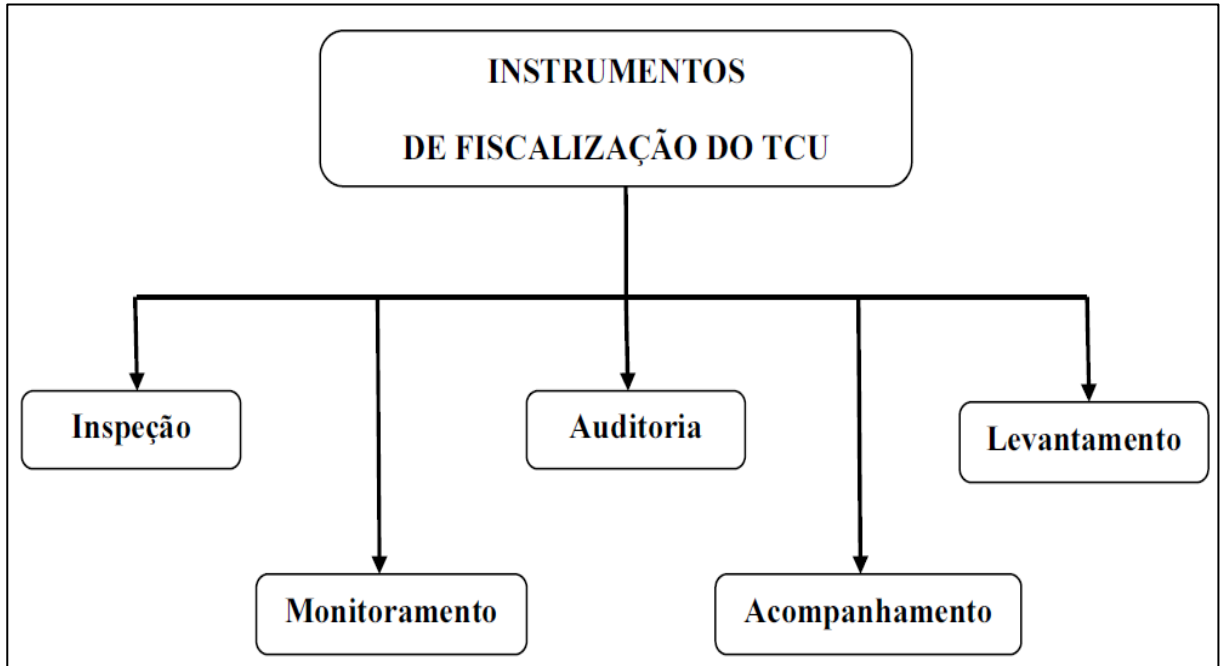
Função contenciosa ou jurisdicional: quando os Tribunais de Contas, pela competência expressa no inciso II, julgam e liquidam as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

Função sancionadora ou corretiva: o item VIII prevê a possibilidade de o Tribunal de Contas aplicar, quando for constatada ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei, podendo fixar multa proporcional ao dano causado, além de outras cominações, visando à recomposição do erário; demais disso, a fixação de prazo para a correção dos atos, consoante inciso IX e a sustação dos atos não corrigidos, prevista no inciso X, também compõe o plexo de atribuições.

Função fiscalizadora: nos incisos IV, V, VI e XI do dispositivo em comento, a Constituição dispõe acerca da possibilidade da ampla atuação das Cortes de Contas, seja na área contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, quando serão verificados os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos. (GUERRA, 2011, p. 115-116).

O fato é que, embora não haja uma classificação taxativa sobre essas funções, o TCU as desenvolve por meio de instrumentos de fiscalização, conforme estabelecido em seu Regimento Interno (Resolução TCU nº 155/2002, atualizado pela Resolução TCU nº 246/2011), a saber: inspeção, monitoramento, acompanhamento, auditoria, levantamento.

Figura 2 - Instrumentos de Fiscalização do TCU.



Fonte: Regimento Interno do TCU.

O mesmo Regimento também define a finalidade de cada um desses instrumentos.

A inspeção será utilizada para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos.

O monitoramento verifica o cumprimento das deliberações feitas pelo Tribunal e os resultados delas advindos, enquanto o levantamento tem por objetivo conhecer a organização, o funcionamento e a forma de atuação dos órgãos da administração pública, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais.

Por meio do acompanhamento, o TCU avalia o desempenho de órgãos e entidades, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

E por meio das Auditorias são examinadas a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, bem como avalia o desempenho dos órgãos, entidades, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia.

Ainda sobre o grupo de Auditorias, conforme as Normas de Auditoria do TCU (2010, p. 14), as auditorias do Tribunal classificam-se, quanto à natureza, em:

- a) Auditorias de regularidade: objetivam examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Compõem as auditorias de regularidade as auditorias de conformidade e as auditorias contábeis;
- b) Auditorias operacionais: objetivam examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

Por meio das definições pode-se extrair que parte significativa dos instrumentos utilizados pelo TCU é voltado para avaliar o desempenho das entidades jurisdicionadas, sendo exemplos os levantamentos e acompanhamentos, assim como as auditorias de natureza operacional.

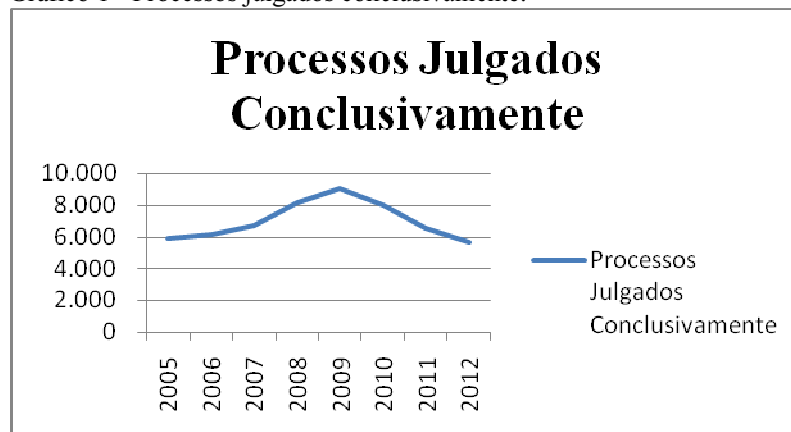
Quanto à fiscalização em relação aos aspectos de legalidade e legitimidade são exemplos as Inspeções e Auditoria de Conformidade.

Havendo ainda o monitoramento como elemento de verificação da aderência do que o Tribunal determinou ou recomendou às Entidades fiscalizadas.

Com base nos dados exposto pelo TCU em seus relatórios de atividades anuais foi possível construir gráficos que ilustram a evolução de alguns desses instrumentos no período de 2005 a 2012, demonstrando como o Tribunal realizou algumas de suas funções.

O Gráfico 1 revela que, quanto ao número de processos julgados conclusivamente, o TCU em 2012, julgou uma quantidade menor do que aqueles apreciados em 2005, após ter experimentado um auge no ano de 2009.

Gráfico 1 - Processos julgados conclusivamente.



Fonte: Relatórios de Atividades de TCU período 2005-2012.

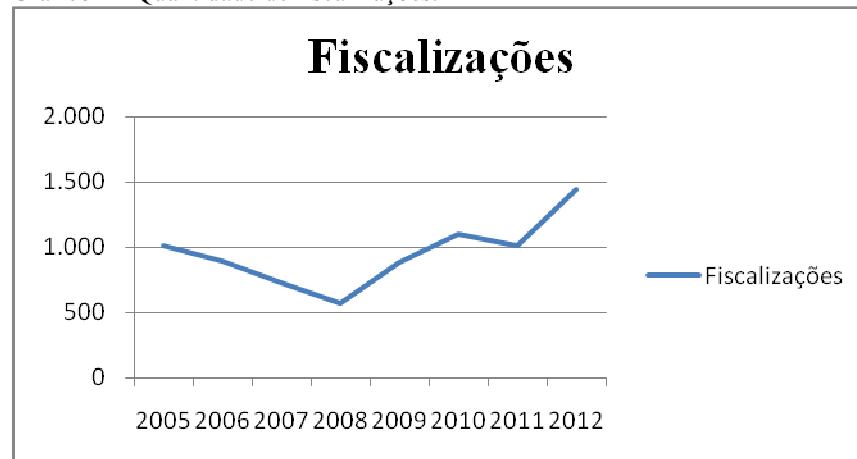
A queda verificada no julgamento de processos possui duas razões aparentes. A primeira relaciona-se à própria redução dos estoques processuais, já que o TCU, entre 2008 e

2010, apreciou uma quantidade superior de processos, de forma que o fluxo de entradas e julgamentos de processo permaneceu em um nível inferior.

A segunda relaciona-se com a realização de fiscalizações. Isso porque a força de trabalho do Tribunal, em sua área-fim, ou é empregada na instrução processual ou na realização de fiscalizações.

Assim, quando esforços maiores são empreendidos em trabalhos de fiscalizações, a quantidade de processos sofre impacto, de maneira que embora reduza o número total de processos analisados pelas equipes técnicas do TCU, aumenta, significativamente, o tempo dedicado à análise aos trabalhos de campo. Desta maneira, o Gráfico 2, que demonstra a quantidade de fiscalizações em cada ano do período analisado, revela um aumento de fiscalizações, evidenciando que de fato existe um movimento inverso quando comparado com a tendência dos processos julgados conclusivamente.

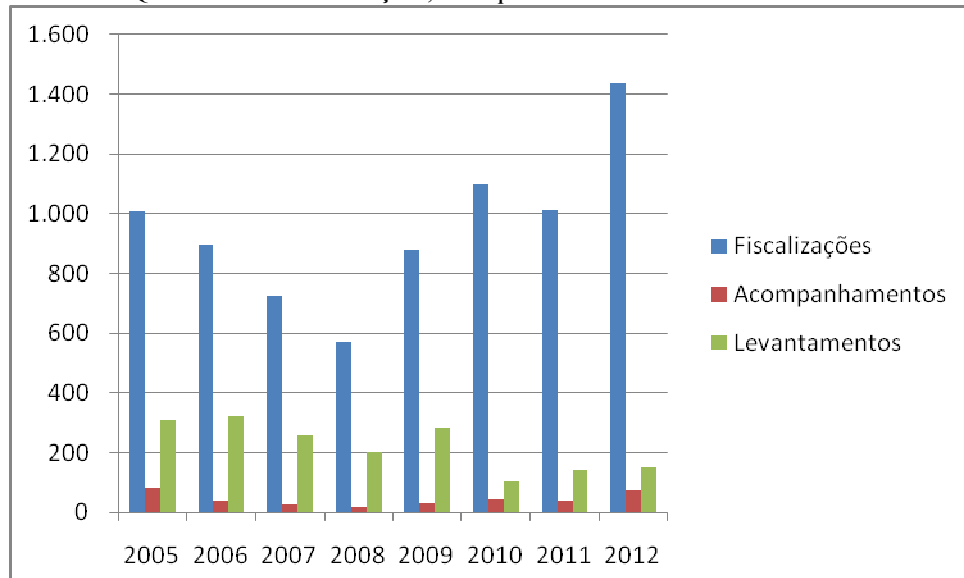
Gráfico 2 - Quantidade de fiscalizações.



Fonte: Relatórios de Atividades de TCU período 2005-2012.

Das fiscalizações realizadas nota-se que a quantidade acompanhamentos e levantamentos (instrumentos voltados à verificação de desempenho e conhecimento da clientela) ainda representam um número baixo frente ao total das fiscalizações.

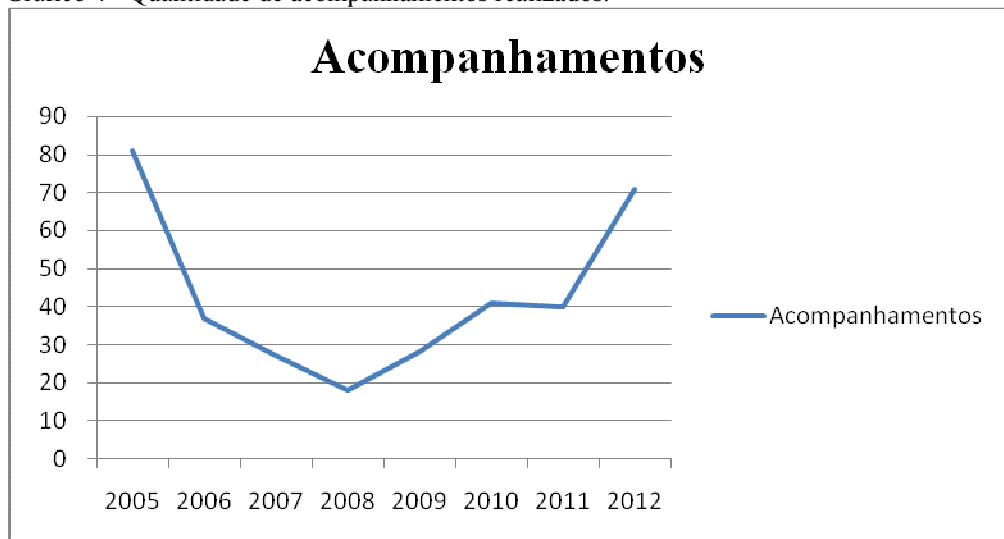
Gráfico 3 - Quantidade de fiscalizações, acompanhamentos e levantamentos.



Fonte: Relatórios de Atividades de TCU período 2005-2012.

Embora se possa observar uma tendência de crescimento dos acompanhamentos realizados pelo TCU.

Gráfico 4 - Quantidade de acompanhamentos realizados.



Fonte: Relatórios de Atividades de TCU período 2005-2012.

Os dados acima citados, expressam a tendência do TCU, no período verificado, em realizar trabalhos que possam contribuir para melhoria da gestão pública, sem, contudo, deixar de atender a suas demais funções de fiscalização.

Demais disso, revela que o TCU tem incrementado seus trabalhos, o que, coincidentemente, foi acompanhado de diversas menções de desagrado emitidas pelo Poder Executivo, especialmente no que tange à paralisação de obras e o suposto custo dessa medida.

Sem adentrar especificamente as nuances dessa discussão, o fato é que o TCU, nesses casos de paralisação, apenas efetiva o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias que define critérios para seleção de obras e determina ao TCU o encaminhamento anual de relatório para o Congresso Nacional com a situação geral das obras analisadas.

É de competência do Congresso Nacional a decisão final sobre a suspensão de pagamentos ou bloqueio total de recursos para as obras com indícios de irregularidades graves.

#### **4.2 Os benefícios decorrentes da atuação do Tribunal de Contas da União**

Conhecidas as competências e funções do TCU, importa revelar quais os benefícios que poderão ser identificados dos trabalhos de controle realizados pelo Tribunal. Antes, porém, cabe evidenciar os resultados que se espera com o estabelecimento de controle em uma Administração, pública ou privada.

Nesse sentido, o controle é parte integrante e essencial de qualquer processo de produção de bens e serviços cuja principal função deve ser a busca de melhores resultados por parte das organizações que integra.

Assim, para poder contribuir de forma efetiva para o êxito dos empreendimentos, o controle precisa atuar concomitantemente às diversas etapas do processo de produção, detectando desvios e anomalias em tempo compatível com a introdução oportuna dos aperfeiçoamentos e correções que se fizerem necessários.

Com a ajuda de Morgan (1996), temos a presença de três fatores como essenciais para o sucesso da metodologia de controle:

- 1) O resultado esperado do indivíduo para a organização deve ser claro e de seu conhecimento;
- 2) Apesar do controle do processo pela organização, os indivíduos devem ter a impressão que eles são capazes de exercer alguma influência sobre o trabalho que executa; e
- 3) Dentro do processo, deve existir um sistema de reconhecimento e recompensa atrelado a outro de feedback (avaliação formal), onde os indivíduos possam ter a possibilidade de receber recompensas por bom desempenho e orientação de como proceder em caso de falhas.

Pode-se, então, perceber que a forma de controle utilizada necessitará de modelos ajustados, onde processos com o maior nível de delegação e desafios à criatividade demandarão por pessoas criativas e mais comprometidas e organizações menos engessadas,

caminho pelo qual o Tribunal de Contas da União deve atentar, tanto como os administradores públicos federais.

Na Administração pública brasileira existem dois aspectos fundamentais da ação de controle administrativa: de um lado, o controle é um meio de obrigar a Administração pública a seguir estritamente os ditames do ordenamento jurídico, em especial o respeito ao princípio da legalidade; de outro, não basta somente isso, pois é necessário que toda atividade estatal prestada à sociedade esteja voltada para sua finalidade precípua, que é o interesse público.

Do mesmo modo, Melo (2007, p. 4) confirma que “o controle sobre os atos dos governantes envolve uma dimensão dúplice: de um lado a sanção ao eventual comportamento desviante; de outro, o juízo quanto ao seu desempenho enquanto gestor público”.

Acrescentando subsídio ao tema, Santos (2003) indica as tendências da fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União no exercício de seus instrumentos de atuação:

As demandas por melhores serviços e busca de economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos têm pautado as ações dos cidadãos, que progressivamente vêm exigindo transparência, honestidade, moralidade e excelência na Administração Pública. Por essas razões, no exercício do seu papel constitucional, o TCU tem se voltado para a realização de fiscalizações focadas no desempenho da entidade auditada, bem como na eficiência, na eficácia e na efetividade das ações governamentais (SANTOS, 2003, p. 81).

Assim, todos os instrumentos gerarão, de alguma forma, um tipo de benefício administrativo. O rol exemplificativo abaixo expõe os principais benefícios extraídos do Relatório Anual de Atividades do TCU, relativo ao exercício 2012 (BRASIL, 2013):

- a) Aplicação de multas;
- b) Compatibilização do objeto contratado com as especificações ou com o projeto;
- c) Compensação financeira;
- d) Elevação da receita;
- e) Elevação de preço mínimo para privatização de empresa;
- f) Eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos;
- g) Glosa ou impugnação de despesa;
- h) Redução de preço máximo em processo licitatório;
- i) Interrupção do pagamento de vantagem indevida;
- j) Redução de tarifa pública;

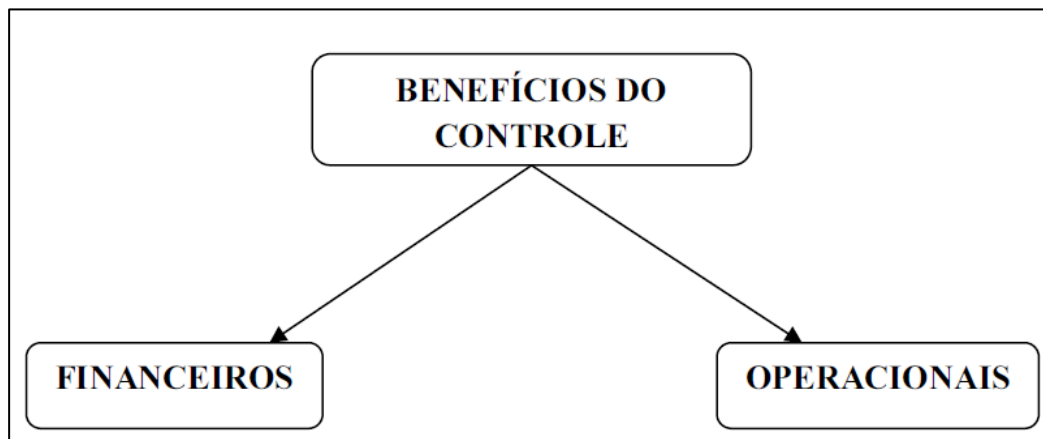
- k) Redução de valor contratual; e
- l) Restituição de recursos ao Erário.

Os benefícios advindos das ações de controle poderão ser considerados em termos de aperfeiçoamento da Administração pública, incluindo recomendações para o aprimoramento da gestão, por exemplo, da prevenção ao desperdício de recursos ou do combate à corrupção, ao desvio e à fraude.

Nota-se, portanto, que nem todos os benefícios decorrentes das ações de controle do TCU poderão ser quantificados financeiramente, nem estimados, a exemplo daqueles decorrentes da própria expectativa do controle, da prevenção do desperdício, de melhorias na alocação de recursos, da sugestão de aprimoramento de leis, da redução de danos ambientais e da melhoria de políticas públicas.

É preciso, por isso, realizar uma divisão entre os benefícios gerados e seus impactos com a melhoria da Administração Pública. Os benefícios poderiam ser simplificados em dois grupos: financeiros e operacionais.

Figura 4 - Benefícios do controle.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os benefícios financeiros, como a denominação já indica, são aqueles mensuráveis ou estimáveis em moeda corrente, como o caso de condenações em débito e aplicação de multa cujos valores são conhecidos. Além das condenações em débito e multa, diversas deliberações do TCU resultam em benefícios financeiros para os cofres públicos, como aqueles indicados no Relatório de Atividades do TCU, ano 2012.



Tabela 1 – Relatório de Atividades do TCU, ano 2012.

<b>Benefícios Financeiros</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Correção de irregularidades ou impropriedades	7.407.251.351,24
Redução de tarifa pública (licitação)	1.449.545.914,45
Aperfeiçoamento em metodologias de estimativa de custos ou redução de preços em tabelas oficiais	1.095.431.710,73
Elevação de preço mínimo da outorga ou da empresa a ser privatizada	810.533.128,67
Redução de preço máximo em processo licitatório	264.425.566,79
Compensação financeira	153.381.390,16
Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública	120.240.909,09
Correção de vícios, defeitos ou incorreções no objeto contratado	42.000.000,00
Interrupção do pagamento de vantagem indevida	19.296.244,27
Outros benefícios diretos	12.307.601,48
Glosa ou impugnação de despesa	8.737.357,06
Redução de valor contratual	7.643.201,09
Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programas de governo	134.332,91
Correção de irregularidades ou impropriedades	7.407.251.351,24
Redução de tarifa pública (licitação)	1.449.545.914,45
Condenações em débito e aplicação de multas	1.312.896.643,77
<b>TOTAL</b>	<b>12.703.825.351,71</b>

Fonte: TCU, 2012.

Já os benefícios operacionais não são quantificados, nem estimados financeiramente, uma vez que os benefícios operacionais gerados pelo TCU decorrerão da avaliação efetuada nas principais dimensões do desempenho de uma organização pública, quais sejam: a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

Figura 5 - Diagrama de insumo-produto.



Fonte: Manual de Auditoria Operacional do TCU.

Em se tratando de aspectos operacionais, o foco dos trabalhos realizados direciona-se não apenas ao confronto dos atos praticados com os ditames normativos, mas, sim, a aspectos relacionados à Economicidade, Eficiência, Eficácia e Efetividade.

Como já discorrido, compõem, em sentido amplo, o sentido do Princípio Constitucional da Eficiência, o que revela a especial atenção que o TCU tem com a verificação dessa dimensão administrativa.

De forma mais específica, serão apresentados os conceitos de cada um desses aspectos, de maneira a demonstrar o objetivo de suas respectivas análises. A fonte dessas definições foi extraída do Manual de Auditoria Operacional (ANOp) do Tribunal de Contas da União (2010) cuja fonte foram as Normas Internacionais de Instituições Superiores de Auditoria.

Começando pela economicidade tem-se que esta se refere a “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade”. Com isso, o “exame da economicidade poderá abranger a verificação de práticas gerenciais, sistemas de gerenciamento, benchmarking de processos de compra e outros procedimentos afetos à auditoria operacional”.

A eficiência, em sentido estrito, diverso daqueles já apresentados como provenientes do Princípio da Eficiência na Administração Pública, é definida como “a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade” (BRASIL, 2010, p. 12), podendo ser medida “calculando-se e comparando-se o custo unitário da produção de um bem ou serviço”, dimensão esta também relacionada ao de economicidade.

O conceito de eficácia “diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações” (BRASIL, 2010, p. 12). Desta forma, a análise de eficácia considera os critérios e as formas de alcance das metas, tais como restrições orçamentárias e de pessoas.

Já a efetividade é representada pelo alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo, confrontando os impactos sobre a população-alvo e os objetivos esperados. “Trata-se de verificar se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores” (BRASIL, 2010, p. 12).

Com a análise dessas dimensões, O TCU busca aprimorar o controle do desempenho e dos resultados da Administração pública. A partir da caracterização das demandas e das necessidades dos clientes são descritos os produtos e os serviços a serem entregues, bem como os processos que os produzem. Nesse sentido, conforme o Planejamento Estratégico (PET), 2011-2015, do TCU indicou como um de seus macro-processos o Aperfeiçoamento da Administração Pública, de forma a demonstrar a sua preocupação em se estruturar e ordenar seu funcionamento interno para atingir essa finalidade.

Esse indicativo revela uma realidade diversa daquele imaginada pelos administradores públicos que acreditam ser a função do controle externo, exercido pelo TCU, apenas a realização de responsabilização e aplicação de sanções, sem preocupar-se com os problemas que de fato existem nas instituições públicas e os seus respectivos objetivos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não obstante a gama de benefícios descritos, a atuação dos órgãos de controle, em geral, está associada à burocracia existente na Administração Pública brasileira. Com isso, cumpre lembrar que a burocracia advém do conceito racional-legal de organização (WEBER, 1964).

O conceito de burocracia foi definido por Max Weber, no início do séc. XX. Segundo este autor, a forma de organização burocrática funciona como instrumento de racionalização, onde a legitimidade de quem detém o poder é sustentada pelo respeito às regras instituídas. Nesta forma de organização, as leis, regras, procedimentos e rotinas pré-definidas são dominantes. Estas formas de controle são geralmente apresentadas como características de organizações que operam em contextos estáveis e pouco complexos, com estruturas dotadas de elevado grau de mecanicismo.

Tem-se, com isso, que mesmo a burocracia não se constitui em processo de entraves à organização, ao contrário, pretendia descrever o seu funcionamento adequado e eficiente. Contudo, as disfunções decorrentes do processo de burocratização levaram ao senso comum administrativo no sentido de que a presença de controles equivale à falta de eficiência da gestão, razão pelo qual, não raro, se tem manifestações de que o TCU, em suas atribuições, acaba por dificultar o crescimento nacional quando impõe as sanções ou regramentos à Administração Federal.

Assim, a burocracia foi associada diretamente à presença de controles desnecessários e este passou a ser uma espécie de empecilho à modernização estatal, sendo sua presença indesejada pelos administradores públicos.

Demais disso, conforme expõe Albuquerque (2006) a própria atuação do TCU ensejava esse pensamento de controle meramente burocrático:

A forma de atuação das EFS refletia a presença dominante da organização burocrática weberiana na administração pública, onde a autoridade derivava de um conjunto de normas legais e racionais, implantadas a partir do final do século XIX nos países capitalistas mais avançados como resposta às interferências políticas e ao clientelismo próprios do modelo patrimonialista (ALBUQUERQUE, 2006, p. 13-14).

Esse distanciamento acabou por construir uma barreira entre administradores e TCU, de forma que a visão daqueles não reflete o que este pretende. Onde deveria haver união de esforços passou a existir resistência.

Contudo, essa percepção de controle foi modificada juntamente com as reformas administrativas do setor público que visavam superar as crises da máquina governamental, bem como voltar-se para conceitos até então não aplicados pela esfera pública, como o foco em resultados.

Com isso, Albuquerque (2006) explica que

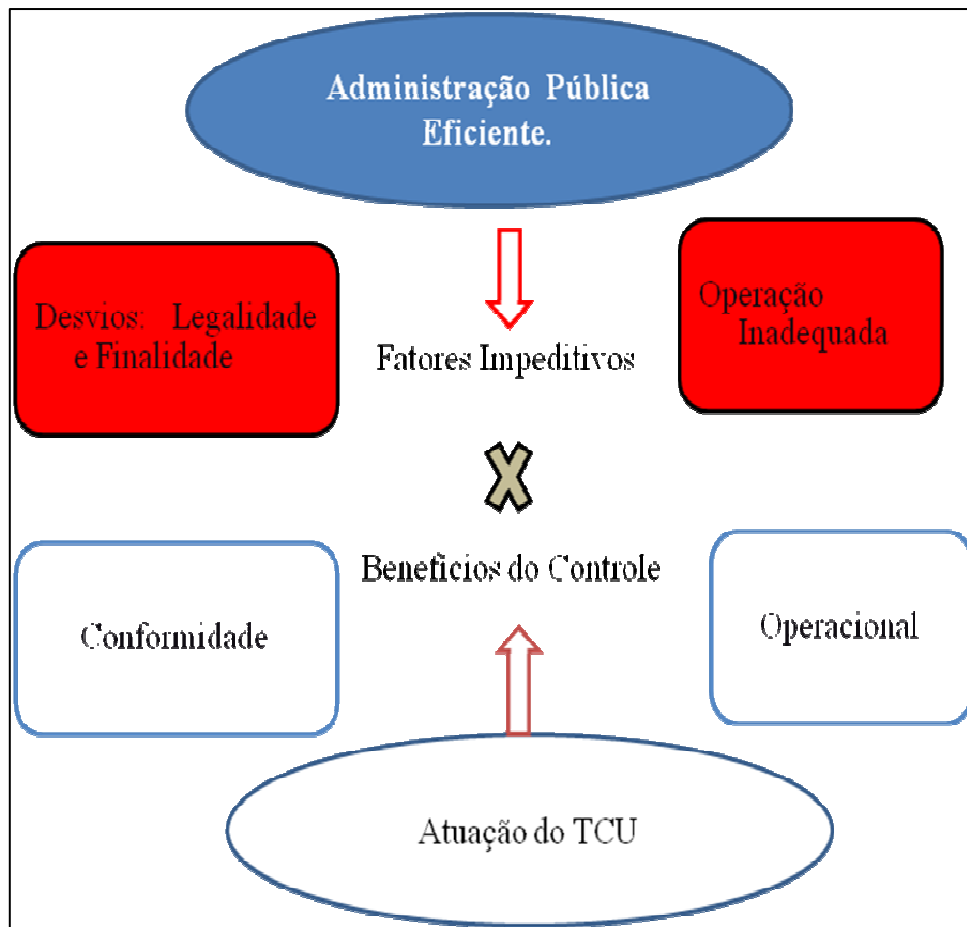
Tais mudanças repercutiram na forma de atuação dos organismos de controle que passaram a priorizar o controle de desempenho e, se não deixando de lado, pelo menos relativizando a importância do controle formal, voltado para a legalidade e para os demonstrativos financeiros (ALBUQUERQUE, 2006, p. 18-19).

Assim, diferentemente do que continuaram pensando alguns administradores, expressando a opinião de que controle apenas atrapalha a consecução dos objetivos de suas administrações, a concepção verdadeira de controle é de guardião do patrimônio público e que, via de regra, evita e corrige erros do administrador (BOTELHO, 2009).

O conceito de um processo de controle aproxima-se da forma da organização garantir que os indivíduos tenham o desempenho planejado. Para controlar um processo de maneira eficaz terá que considerar a dimensão humana, visto que os indivíduos, que integram a organização, desenvolvem comportamentos e atividades essenciais ao cumprimento dos objetivos organizacionais.

É nesse contexto que se tornará possível constatar a existência de diferentes respostas dos indivíduos ao sistema de controle organizacional utilizado. Sem detalhar aspectos comportamentais ou psicológicos dos agentes envolvidos, o tema central a ser reforçado é que desvios de legalidade e/ou finalidade, bem como a operação inadequada constituem fatores impeditivos à presença de uma Administração Pública eficiente e que, nesse cenário os benefícios financeiros gerados pelo Tribunal de Contas da União apresentam-se como formas de combate a esses fatores impeditivos.

Figura 6 - Fatores Impeditivos x Benefícios do TCU.



Fonte: Elaborado pelo Autor.

Embora apenas em relação aos benefícios operacionais, os administradores apresentam receptividade, espaço onde a parceria entre controle e Administração poderá ser alcançada. Já quanto aos demais benefícios, esses não são vistos pelos gestores públicos sobre esse prisma, mas sim como uma sanção indevida ou apenas legalista, sem preocupação com a melhoria da gestão.

Nessa linha, mesmo que se referindo ao controle interno, Botelho (2009) expõe a lógica observada entre administradores e controle:

A preocupação do administrador em colocar alguém para fiscalizar seus atos é um tanto desconfortável. Principalmente quando se trata de um ambiente político. Mas deveria ser diferente; o controlador interno é o guardião do patrimônio público; via de regra, evita erros do administrador (BOTELHO, 2009, p. 275).

Cruz (apud VIEIRA, 2009) também segue esse pensamento indicando que, embora os controles sempre tenham existido e concebidos como essenciais na esfera privada,

inclusive de forma rigorosa, já que a busca por retorno de investimento é algo indisponível naquela seara; o mesmo não se evidencia na esfera pública.

Essa percepção administrativa apenas reforça a falta de sinergia que existe entre TCU e administradores públicos. Esse quadro necessita de uma mudança de concepção onde se clarifique que existem controles até nas instituições mais competitivas e eficientes, de maneira que o problema não é a presença do controle que representa uma função pilar e intrínseca à qualquer Administração, pública ou privada, ortodoxa ou orgânica, mas sim as formas de controle e critérios para controles precisam ser adaptados as diversas funções públicas.

De certo que a exacerbação da função controle poderá levar-nos ao mecanicismo da administração clássica aplicado indistintamente, quando o ideal seria uma abordagem relativista em que haveria formas distintas de controle adequadas a cada atividade ou tarefa relevante de Estado.

Para corroborar essa necessidade, o PET, 2011-2015, cristaliza a missão do TCU, ou seja, a sua razão de existir da seguinte maneira: “Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.”

Isso evidencia uma mudança substancial em relação aos Planejamentos Estratégicos anteriores, desde 1999 até o do quinquênio 2006-2010, cuja missão era “Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade”. Nota-se, que o paradigma anterior apresentava viés para o controle de legalidade da aplicação dos recursos, sem explicitar preocupação com o aperfeiçoamento da Administração, mas sim com a sua conduta. Reforçando esse direcionamento, o relatório de atividades do TCU, ano 2012, cita expressamente que “controlar é, antes, orientar, avaliar, recomendar melhorias e agir preventivamente”. Informado que o Tribunal almeja “ter uma visão cada vez mais proativa da Administração, antecipando-se aos problemas e às irregularidades e evitando a sua consumação, tornando-se, assim, elemento imprescindível para a gestão competente”.

Essa direção mais atual reflete não apenas os anseios que se espera de um órgão de controle, mas uma atenção mais efetiva com o desempenho e resultados gerados pela Administração e, conseqüentemente consumidos/utilizados pela sociedade.

Daí, ser incompatível considerar que o controle e, portanto, a atuação do TCU sobre os atos dos agentes políticos e administradores públicos possa ser o motivo para um Estado ineficiente, ao contrário, ser um elemento de contribuição para a melhoria da Administração Pública Federal, “funcionando assim como uma importante barreira de segurança para o próprio administrador público” (VIEIRA, 2009, p.14).

De forma que, mesmo com a presença de “relevantes problemas que afetam o controle externo exercido pelo TCU, a exemplo do grande volume de atos administrativos e de recursos públicos nas diversas unidades da federação” (GUERRA, 2011, p. 131), o que dificulta a atuação do Tribunal e requiere aperfeiçoamentos de sua parte, como qualquer estrutura administrativa, não é o enfraquecimento do controle o caminho para uma Administração Pública melhor, mas sim o seu fortalecimento.



## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório. **A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União**. 153f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cad. EBAPE.BR**, v. 10, n. 1, p. 01-19, Mar 2012.

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual prático de Controle Interno na Administração Pública Municipal**. Curitiba: Juruá, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto- Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 nov 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.443, de 16 de Julho de 1992. **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 nov 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. **Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social-PSH nos exercícios de 2007 e 2008**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 nov 2013.

\_\_\_\_\_. **Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União 2006/2010**. Brasília: TCU, 2007.

\_\_\_\_\_. **Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União - 2011/2015**. Brasília: TCU, 2011.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Boletim do Tribunal de Contas da União. Edição Especial. Brasília, DF, ano 2012, n. 1, 2 jan. 2012. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre\\_normativos/regimento.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/regimento.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Portaria-TCU nº 280, de 8 de dezembro de 2010. **Aprova as normas de auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT)**. Boletim do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, ano XXXIII, n. 29, 10 dez. 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs./974434.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades**: Exercício 2005. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2006. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes\\_institucionais/relatorios/relatorios\\_atividades/](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_atividades/)>. Acesso em: 27 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades**: Exercício 2006. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2007. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes\\_institucionais/relatorios/relatorios\\_atividades/](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_atividades/)>. Acesso em: 27 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades**: Exercício 2007. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2008. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes\\_institucionais/relatorios/relatorios\\_atividades/](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_atividades/)>. Acesso em: 27 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades**: 2008. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2009. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes\\_institucionais/relatorios/relatorios\\_atividades/](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_atividades/)>. Acesso em: 27 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades**: 2009. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2010. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes\\_institucionais/relatorios/relatorios\\_atividades/](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_atividades/)>. Acesso em: 27 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades**: 2010. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2011. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes\\_institucionais/relatorios/relatorios\\_atividades/](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_atividades/)>. Acesso em: 27 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades**: 2011. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2012. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes\\_institucionais/relatorios/relatorios\\_atividades/](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_atividades/)>. Acesso em: 27 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades**: 2012. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2013. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes\\_institucionais/relatorios/relatorios\\_atividades/](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_atividades/)>. Acesso em: 27 out. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania**. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 1998. 368p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de controle interno**: uma perspectiva do modelo de gestão Pública Gerencial. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CITADINI, Roque Antonio. **O controle Externo da Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

COLLINS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, n. 27, p. 210-217, abr./jul. 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FIGUEIREDO, Lucia Vale. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FIGUEIREDO, Romeu. **Metodologia da pesquisa: como planejar, executar e escrever um trabalho científico**. João Pessoa: EDU, 2003.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1992.

GOMES, Eduardo Gomes Magalhães. **Gestão por Resultados e Eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP, 2009. Disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/tese\\_EduardoGomes.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/tese_EduardoGomes.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles Externo e Interno da Administração Pública**. 2. ed. rev. e ampl. 2. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à Reforma Administrativa: de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 05.02.1998, e 19, de 04.06.1998**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 108.

MARTINS, Humberto Falcão. **A Modernização da Administração Pública Brasileira no Contexto do Estado**. (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, 1995. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8036>>. Acesso em: 7 jun. 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELO, Marcus André. **O Controle Externo na América Latina**. Versão preliminar para discussão interna. 2007. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso. Maio, 2007. Disponível em: <[www.plataformademocratica.org/Publicacoes/1794.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/1794.pdf)>. Acesso em 22/10/2013.

MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

NASCIMENTO, Auster Moreira; REGINATO, Luciane. **Controladoria: Um enfoque na Eficácia Organizacional**. São Paulo: Atlas, 2009.

NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino; PIRES, Maria Coeli Simões. Controle da Administração Pública e Tendências à Luz do Estado Democrático de Direito. **Revista do Tribunal de Contas**. Edição nº 02 de 2001 - Ano XXII.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **O Modelo de Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas e as proposições legislativas sobre o tema**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2002. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/direito/Omodelodecontroleexterno.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Coleção os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SANTOS, Jair Lima. **Tribunal de Contas da União & Controle Estatal e Social da Administração Pública**. Curitiba: Juruá, 2003.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, Abr. 2009.

SILVA, Heloísa Helena Corrêa da; FERREIRA, Luciana Paes Barreto; BARROS, Maria Lúcia. Estado/sociedade e o controle social. **Revista Eletrônica Interdisciplinar Diversa**, Matinhos, v.1, n.1, pág.23-39, julho/dezembro 2008.

TAYLOR, Frederick W. **Princípios de Administração Científica**. Tradução de Arlindo Oliveira Ramos. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

VIEIRA, Roberto de Araújo. **A importância do controle interno numa visão moderna de Administração e Finanças da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=141655](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=141655)>. Acesso em: 22 out. 2013.

WEBER, Max. **Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva**. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

ZWICK, Elisa et al. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, Junho 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512012000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 7 out. 2013.

## APÊNDICE

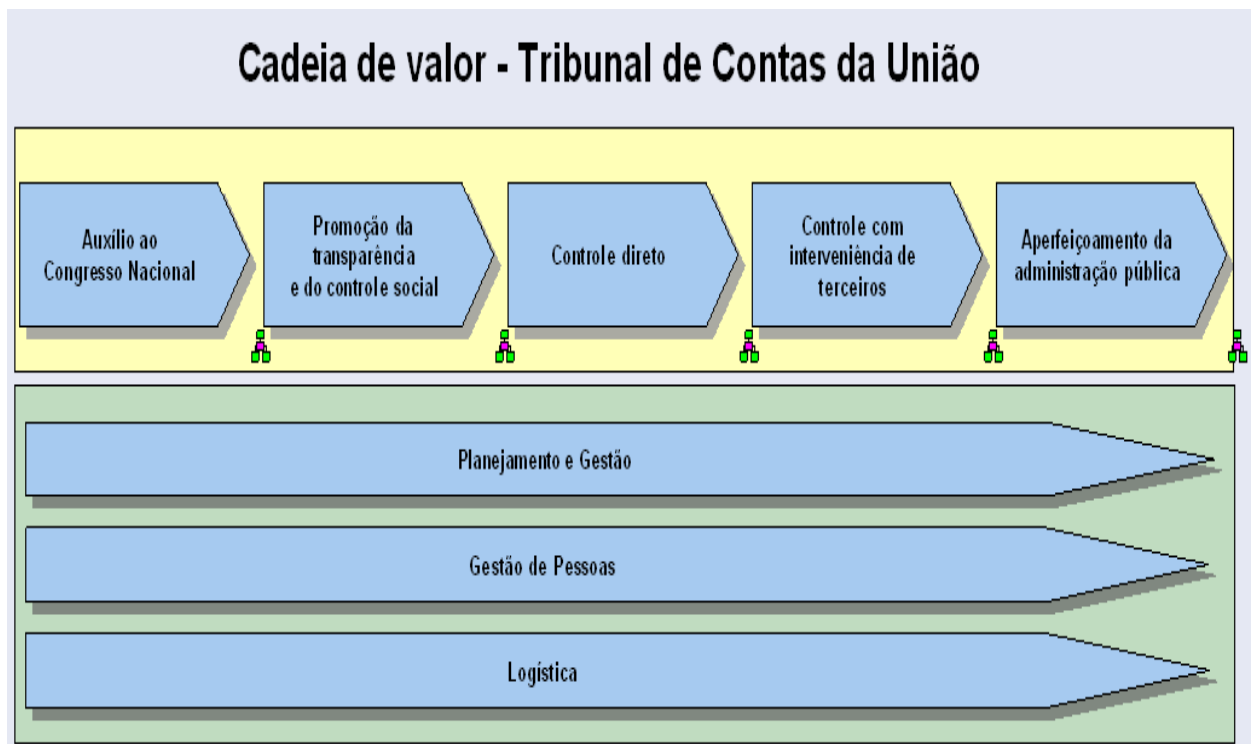
## APÊNDICE A – Macroprocessos do TCU

### MACROPROCESSOS DO TCU

Os macroprocessos permitem uma visão lógica e estruturada do funcionamento interno da organização. Foram estabelecidos sob a ótica das competências constitucionais e legais e dos resultados esperados segundo as necessidades do Estado, do Congresso Nacional e do cidadão.

Elemento inovador na estrutura do Plano Estratégico, os macroprocessos do TCU, em número de oito, explicitam como a instituição opera para cumprir com sua missão de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade.

A partir da caracterização das demandas e das necessidades dos clientes são descritos os produtos e os serviços a serem entregues, bem como os processos que os produzem. Essa abordagem favorece o estabelecimento de indicadores de capacidade e a adoção de melhorias em processos de trabalho e instrumentos de controle, de forma a atender às necessidades dos clientes e maximizar o desempenho institucional.



Os macroprocessos definidos para o TCU são:

1. Auxílio ao Congresso Nacional;
2. Promoção da transparência e do controle social;
3. Controle direto;
4. Controle com interveniência de terceiros;
5. Aperfeiçoamento da administração pública;

6. Planejamento e gestão;
7. Gestão de pessoas; e
8. Logística.

A seguir, são apresentados os oito macroprocessos definidos para o Tribunal, com os respectivos processos, produtos, clientes e necessidades. Ressalte-se, por oportuno, que esse modelo lógico de visão sistêmica do TCU está em contínua construção. Assim, as definições dos macroprocessos e de seus respectivos processos poderão evoluir, por meio de acréscimos, supressões e redefinições de seus escopos.

<b>MACROPROCESSO 1: AUXÍLIO AO CONGRESSO NACIONAL</b>			
1. Apreciação das contas do Governo da República; 2. Fornecimento de informações para aperfeiçoamento do ordenamento jurídico; 3. Fornecimento de informações e pronunciamentos conclusivos sobre investigações específicas; 4. Atendimento à Solicitação do CN; 5. Acompanhamento de proposições.		Tem por objetivo tornar disponível para o Congresso Nacional informações e pareceres, visando a subsidiar o processo de responsabilização política do governo, a atuação do Legislativo na alocação de recursos públicos e ao exercício do controle externo, a elaboração de planos e orçamentos, a avaliação de gestão fiscal e o aperfeiçoamento do arcabouço legal.	
<b>PROCESSO</b>	<b>PRODUTOS</b>	<b>CLIENTES</b>	<b>NECESSIDADES</b>
Apreciação das contas do Governo da República.	Relatório e pareceres prévios acerca das contas do Governo da República.	– Congresso Nacional	Subsidiar o processo de responsabilização política do governo pelos resultados de suas ações e pela conformidade de seus demonstrativos contábeis.
Fornecimento de informações para aperfeiçoamento do ordenamento jurídico.	Informações para aperfeiçoamento do ordenamento jurídico.	– Congresso Nacional	Subsidiar o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico relativo ao controle e à gestão dos recursos públicos.
Fornecimento de informações e pronunciamentos conclusivos sobre investigações específicas.	Informações acerca da conformidade e do desempenho da gestão de recursos públicos.	– Congresso Nacional	Subsidiar a atuação do Legislativo no tocante à alocação de recursos públicos e ao exercício do controle externo em âmbito nacional, regional, local e setorial. Subsidiar os procedimentos próprios das Casas Legislativas no exercício do controle externo ou no processo legislativo. Subsidiar a elaboração de planos e orçamentos pelo CN.

<b>MACROPROCESSO 2: PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E DO CONTROLE SOCIAL</b>			
1. Apuração de representações 2. Apuração de denúncias 3. Divulgação da gestão de recursos públicos e das ações do controle 4. Capacitação e orientação para o exercício do controle social 5. Atendimento a solicitações		Tem por objetivo gerar e tornar disponível para a sociedade, imprensa, câmaras municipais, assembleias legislativas e conselhos incumbidos do controle social, informações acerca da gestão pública, dos resultados e dos benefícios do controle externo e, de forma específica, para denunciantes, representantes e solicitantes, informações acerca dos fatos apurados ou as informações solicitadas.	
<b>PROCESSO</b>	<b>PRODUTOS</b>	<b>CLIENTES</b>	<b>NECESSIDADES</b>
Apuração de denúncias e representações.	Informações sobre fatos apurados.	– Denunciante – Representante	Esclarecer os fatos visando a assegurar a observância da lei, dos regulamentos e dos contratos e a responsabilização dos infratores, quando for o caso.
	Determinações, recomendações, medidas cautelares e sanções.		
Divulgação da gestão de recursos públicos e das ações do controle.	Informações sobre a gestão de recursos públicos e ações do controle externo.	– Sociedade – Imprensa – Câmaras municipais e Assembleias legislativas	Prover conhecimentos a respeito da gestão pública e dos mecanismos de controle e seus <u>resultados e benefícios</u> .
			Subsidiar suas atividades mediante a obtenção de informações sobre controle externo.
			Subsidiar as ações de controle do legislativo.
Capacitação e orientação para o exercício do controle social.	Ações de capacitação e orientações para o exercício do controle social.	– Conselhos legalmente incumbidos do controle social.	Desenvolver competências para desempenhar suas missões.
Atendimento a solicitações.	Informações solicitadas.	– Solicitante	Subsidiar ações e decisões mediante obtenção de esclarecimentos, entre outros, quanto a: procedimentos e processos de controle externo, certidões, procedimentos administrativos, jurisprudência do TCU.



<b>MACROPROCESSO 3: CONTROLE DIRETO</b>			
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apreciação da legalidade de atos de pessoal</li> <li>2. Exame e julgamento de contas</li> <li>3. Apreciação e acompanhamento dos processos de desestatização.</li> <li>4. Fiscalização de conformidade</li> <li>5. Acompanhamento de limites legais e prudências da LRF.</li> <li>6. Atendimento consultas</li> <li>7. Fixação dos coeficientes de participações constitucionais e legais</li> <li>8. Fiscalização de Obras.</li> </ol>	<p>Tem por objetivo tornar disponível para a administração pública, União, estados, Distrito Federal, municípios, consulentes e gestores de recursos públicos federais, determinações, recomendações, sanções, medidas cautelares, alertas, informações e orientações, visando a prevenir, corrigir, coibir e punir a prática de ilegalidade e o mau uso de recursos públicos, assegurar a legalidade das desestatizações e dos atos sujeitos a registro, a regular distribuição dos recursos dos fundos constitucionais e o cumprimento dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, a esclarecer dúvidas quanto à aplicação de dispositivos legais e regulamentares.</p>		
<b>PROCESSO</b>	<b>PRODUTOS</b>	<b>CLIENTES</b>	<b>NECESSIDADES</b>
Exame e julgamento de contas.	Julgamento das contas dos gestores de recursos públicos, podendo conter determinações, recomendações, medidas cautelares, sanções e imputação de débitos.	– Gestores de recursos públicos.	Prover a segurança jurídica mediante a apreciação das contas.
Apreciação e acompanhamento Dos	Certificação e parecer de processos de desestatização.	– União – Gabinetes de autoridades do	Assegurar a legalidade, a legitimidade e a economicidade nos processos de privatização de ativos e de delegação da prestação de serviços públicos.
Processos de desestatização.		– Congresso Nacional – Sociedade	Apresentar estudos e pareceres a cerca de matérias de políticas e processos regulatórios.
Fiscalização de Conformidade.	Determinações, recomendações, medidas cautelares e sanções.	– Administração Pública	<p>Prevenir e corrigir a prática de ilegalidade e o mau uso de bens e recursos públicos.</p> <p>Assegurar a confiabilidade e fidedignidade dos controles internos e registros gerenciais, operacionais e contábeis.</p> <p>Coibir e punir a prática de ilegalidade e o mau uso de bens e recursos públicos.</p> <p>Recuperar recursos públicos desviados e responsabilizar infratores.</p>

Apreciação da legalidade de atos de pessoal.	Deliberação sobre registro de atos de pessoal, podendo conter determinações, recomendações e medidas cautelares.	- Administração Pública Federal - Interessado.	Assegurar a legalidade dos atos sujeitos a registro. Prover a segurança jurídica, em âmbito administrativo, mediante apreciação do ato.
Acompanhamento de limites legais e prudenciais da LRF.	Alertas e determinações acerca do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.	- Administração Pública Federal	Assegurar o cumprimento dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.
Atendimento a consultas.	Resposta a consultas com orientações de caráter normativo.	- Consultentes	Esclarecer dúvidas suscitadas em relação à aplicação de dispositivos legais e regulamentares.
Fixação dos coeficientes de participações constitucionais e legais.	Coeficientes de participações constitucionais e legais e decisões de correção de eventuais desvios.	- Estados - Distrito Federal - Municípios	Assegurar a regular distribuição dos recursos dos fundos constitucionais e legais de participação.

<b>MACROPROCESSO 4: CONTROLE COM INTERVENIÊNCIA DE TERCEIROS</b>			
1. Fornecimento de informações para subsidiar ações de terceiros; 2. Organização de cobrança executiva; 3. Composição e fornecimento de informações para subsidiar defesa da União.		Tem por objetivo tornar disponível à Advocacia-Geral da União, às procuradorias da administração pública indireta, ao Ministério Público da União, ao Ministério Público Eleitoral, aos ministérios públicos estaduais, à Polícia Federal e para os tribunais de contas estaduais e municipais, informações para que possam defender, determinar, sancionar e julgar atos da administração pública no âmbito das respectivas esferas de atuação.	
<b>PROCESSO</b>	<b>PRODUTOS</b>	<b>CLIENTES</b>	<b>NECESSIDADES</b>
Fornecimento de informações para subsidiar ação de terceiros.	Informação sobre indícios de crimes, infrações e irregularidades apuradas pelo TCU.	- AGU - MPU - Justiça Eleitoral - Ministério Público Eleitoral - Ministérios públicos estaduais - Tribunais de contas estaduais e municipais - Justiça Federal - Polícia Federal - Magistrados	Subsidiar a responsabilização de infratores. Subsidiar a elaboração da lista de inelegíveis. Subsidiar a atuação dos respectivos órgãos. Subsidiar a apuração de irregularidades.
Organização de cobrança executiva.	Informações para subsidiar a cobrança judicial.	- Ministério Público junto ao TCU - AGU - Procuradorias da Administração Pública Indireta	Subsidiar a recuperação de valores e execução de penas pecuniárias.
Composição e fornecimento de informações para subsidiar defesa da União.	Informações para defesa da União em juízo.	- AGU	Subsidiar a defesa da União em relação aos acórdãos do TCU questionados judicialmente.

<b>MACROPROCESSO 5: APERFEIÇOAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>			
1. Auditoria de desempenho operacional 2. Avaliação de programas 3. Monitoramento do cumprimento de deliberações do TCU 4. Parceria estratégica		Tem por objetivo tornar disponível para programas de governo, órgãos e entidades da administração pública, determinações, recomendações, avaliações e orientações, visando a contribuir para a melhoria da formatação, da formulação e da gestão dos programas e a qualidade de bens e serviços públicos e para o aperfeiçoamento da formulação de políticas públicas.	
<b>PROCESSO</b>	<b>PRODUTOS</b>	<b>CLIENTES</b>	<b>NECESSIDADES</b>
Auditoria de desempenho operacional.	Avaliações de sistemas de informação da Administração Pública.	– Programas de governo – Órgãos e entidades da administração pública	Contribuir para a melhoria da formatação, formulação, confiabilidade e da segurança dos sistemas e facilitar a sua utilização e a obtenção de informações pelos usuários.
	Avaliações de gestão.		Contribuir para a melhoria da gestão dos recursos e a qualidade dos bens e serviços públicos.
	Orientações sobre procedimentos e boas práticas de gestão de recursos públicos federais.		Orientar quanto a procedimentos adequados para a gestão de recursos públicos federais.
Avaliação de programas.	Avaliações de programas de governo.	– Administração Pública – Programas de Governo	Contribuir para a melhoria da formatação, da formulação e da gestão dos programas e a qualidade dos bens e serviços públicos.
	Avaliações de funções de governo.		Contribuir para o aperfeiçoamento da formulação de políticas públicas.
	Orientações sobre procedimentos e boas práticas de gestão de recursos públicos federais.		Orientar quanto a procedimentos adequados para a gestão de recursos públicos federais.
Monitoramento do cumprimento de deliberações do TCU.	Informações sobre o cumprimento das deliberações.	– Órgãos e entidades da administração pública	Garantir o cumprimento de deliberações.

<b>MACROPROCESSO 6: PLANEJAMENTO E GESTÃO</b>			
Tem por objetivo estabelecer, comunicar e internalizar o referencial estratégico do Tribunal de Contas da União, bem como definir prioridades, responsabilidades e compromissos com os rumos e resultados institucionais. Contempla, também, aspectos relativos à definição e alocação de recursos, ao acompanhamento de resultados, ao monitoramento de indicadores de desempenho e ao controle dos atos administrativos no âmbito do TCU.			
<b>PROCESSO</b>	<b>PRODUTOS</b>	<b>CLIENTES</b>	<b>NECESSIDADES</b>
Gestão do planejamento estratégico.	Sistema de planejamento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Plenário</li> <li>– Presidência</li> <li>– Gabinetes de autoridades e Ministério Público junto ao TCU</li> <li>– Unidades do TCU</li> <li>– Congresso Nacional</li> </ul>	Fortalecer a cultura e modernizar a sistemática de planejamento.
Gestão de projetos.	Gestão de projetos.		Aplicação de conhecimentos, ferramentas e técnicas para planejar atividades com o objetivo de suprir necessidades e atingir as expectativas definidas para o projeto.
Gestão de práticas e informações.	Consultoria interna em gestão.		Elevar o grau de aderência das práticas institucionais ao modelo de excelência em gestão.
	Avaliação de gestão.	Subsidiar o sistema de informações gerenciais do TCU.	
Gestão de práticas e informações.	Informações gerenciais; Elaboração de relatórios institucionais.		
	Gestão do orçamento.	Sistemática de orçamentação.	– Tribunal

<b>MACROPROCESSO 7: GESTÃO DE PESSOAS</b>			
Tem por objetivo estimular o desenvolvimento de profissionais competentes, motivados e comprometidos com a efetividade do controle externo e com a melhoria da gestão pública, bem como criar e manter ambiente de trabalho que conduza à excelência no desempenho, à plena participação e ao crescimento profissional e à qualidade de vida. Contempla, também, o aperfeiçoamento das práticas relativas ao sistema de trabalho, assim como à garantia da legalidade dos atos relativos a pessoas.			
<b>PROCESSO</b>	<b>PRODUTOS</b>	<b>CLIENTES</b>	<b>NECESSIDADES</b>
Captação, alocação e integração.	Sistemática de captação, alocação e integração.	– Servidores	Alinhar os métodos de seleção e preenchimento de cargos e funções com as estratégias do TCU.

Gestão do desenvolvimento de competências.	Programas de avaliação, educação e capacitação das pessoas.	– Servidores – Terceirizados – Estagiários	Desenvolver competências gerenciais e profissionais.
Gestão de movimentação.	Sistemática de movimentação.	– Servidores	Alinhar os métodos de movimentação com as estratégias do TCU.
Gestão do desempenho.	Padrões de avaliação profissional dos servidores.	– Servidores	Atingir níveis de desempenho adequados aos espaços ocupacionais do Tribunal.
Gestão do clima organizacional.	Ambiente de trabalho seguro e saudável.	– Servidores – Terceirizados – Estagiários	Criar e manter um ambiente que conduza à excelência no desempenho, à plena participação e ao crescimento individual e institucional.
Gestão do conhecimento organizacional.	Padrões de identificação, desenvolvimento, cultivo, proteção e compartilhamento do conhecimento.	– Servidores – Terceirizados – Estagiários	Estabelecer condições propícias para a identificação, desenvolvimento e manutenção do conhecimento, incentivando o pensamento criativo e inovador e garantindo a atração e retenção de talentos e competências.
Serviços de pessoal.	Sistemas de cadastramento, de remuneração, de licenças, de frequência.	– Servidores – Terceirizados – Estagiários	Garantir o desenvolvimento de sistemas gerenciais adequados para o bom controle dos serviços de pessoal.
	Controle dos atos de pessoal		Assegurar o uso correto das normas relativas aos atos de pessoal.
Gestão da qualidade de vida.	Práticas relativas à qualidade de vida das pessoas.	– Servidores – Terceirizados – Estagiários	Promover o bem-estar, a satisfação e a motivação das pessoas, colaborando inclusive para a melhoria da qualidade de vida das pessoas fora do ambiente organizacional.
Gestão de políticas e práticas de gestão de pessoas.	Programas e sistemas voltados para o desenvolvimento de gestão de pessoas.	– Servidores – Terceirizados – Estagiários	Estimular as pessoas para desenvolver e utilizar seu pleno potencial em alinhamento com as estratégias do Tribunal.

<b>MACROPROCESSO 8: LOGÍSTICA</b>			
Tem por objetivo operacionalizar, aperfeiçoar e racionalizar a gestão e o atendimento às necessidades de bens e serviços para o bom funcionamento do Tribunal de Contas da União.			
<b>PROCESSO</b>	<b>PRODUTOS</b>	<b>CLIENTES</b>	<b>NECESSIDADES</b>
Gestão de serviços e de bens de consumo.	Sistemática de compra, guarda e distribuição de bens e serviços.	– Tribunal	Assegurar a qualidade do produto ou serviço adquirido, bem como sua guarda e distribuição.
Gestão de infra-estrutura.	Metodologia de gestão para promover a aquisição, conservação, manutenção, reforma e edificação de infra-estrutura.	– Tribunal	Garantir a aquisição, conservação, manutenção, reforma e edificação de infra-estrutura.
Gestão de tecnologia da informação.	Implementação de sistemas corporativos com uso de tecnologia da informação.	– Tribunal	Desenvolver, aprimorar e acompanhar as soluções de tecnologia da informação colocadas à disposição do Tribunal.
Gestão de contratos.	Padrões procedimentais para a formalização e o acompanhamento de termos contratuais (contratos, convênios, ajustes, acordos, aditivos e afins).	– Tribunal	Coordenar, orientar e controlar a execução das atividades relacionadas com a formalização de termos contratuais, bem como assegurar que os contratos sejam geridos eficazmente.