JOTA

AUDITORIA

Determinações do TCU em fiscalização operacional?

'Manual de auditoria operacional' em consulta pública tem proposta controversa

CONRADO TRISTÃO

28/08/2019 14:20
Atualizado em 28/08/2019 às 15:16

Crédito: Tribunal de Contas da União

Está em consulta pública o novo "Manual de auditoria operacional" do Tribunal de Contas da União (TCU), cujo objetivo é orientar a realização de auditorias operacionais pelas unidades técnicas do tribunal. Embora o documento declare que "foram consideradas as melhores experiências internacionais sobre o tema", algumas de suas disposições parecem inusitadas à luz do direito comparado.

Chama atenção, em especial, a possibilidade de o TCU emitir "determinações" à

administração em fiscalização operacional (isto é, comandos). No novo manual, isso está refletido, por exemplo, nas propostas de encaminhamento da auditoria operacional, que podem ser "recomendações ou determinações" (item 6.4.6).

+JOTA: **Assine o JOTA e não deixe de ler nenhum destaque!**

Outros países atribuíram à fiscalização operacional caráter estritamente orientativo, não originando comandos à administração. É o caso, por exemplo, da *Corte dei Conti* italiana.

A lei que reformou a *Corte dei Conti* (*legge* 20/94) introduziu o "controle sucessivo sobre a gestão", por meio do qual a corte "verifica (…) a correspondência do resultado da atividade administrativa com os objetivos estabelecidos pela lei, avaliando comparativamente custo, modo e tempo" (art. 3, 4). A lei previu que "o relatório da Corte deve ser (…) enviado à administração interessada, à qual a Corte formula (…) suas próprias observações", tendo a administração que comunicar "as medidas subsequentemente adotadas" (art. 3, 6).

Apesar de a lei não ter definido com precisão os contornos do instituto, a *Corte Constituzionale* entendeu que o controle sobre a gestão, "por meio de avaliação geral da economicidade e eficiência da ação administrativa e da eficácia dos serviços prestados", tem por objetivo "iniciar processo de 'autocorreção' pela administração pública". Desse modo, "consiste em *atividade essencialmente colaborativa*, da qual não pode derivar nenhuma sanção" (*sentenza* 29/95).

O caráter colaborativo do controle sobre a gestão foi reforçado pelo legislador a partir do reconhecimento expresso de que a administração pode discordar das observações feitas pela *Corte dei Conti*. Nesse sentido, "a administração que decida não seguir as observações formuladas pela Corte (…) expedirá, dentro de trinta dias do recebimento das observações, ato motivado de comunicação à Presidência das Câmaras, (…) do Conselho de ministros e (…) da Corte de contas" (*legge* 244/07, art. 3, 64). Ao que tudo indica, quis-se diminuir o risco de interferência indevida na função administrativa.

Tal entendimento tem reflexos na atuação da *Corte dei Conti.* Tanto é assim que as "Diretrizes para o exercício do controle sobre a gestão" (*Linee guida per l'esercizio del controllo sulla gestione*), aprovadas pelo tribunal em 2018, previram apenas a possibilidade de formulação de "recomendações" à administração (*capitolo* VII, 15, c).

A iniciativa do TCU de modernizar seu "Manual de auditoria operacional", submetendo-o a consulta pública, é positiva e demonstra esforço do tribunal em aprimorar seus métodos de controle a partir de diálogo com a sociedade. No entanto, a técnica de usar "determinações" em fiscalização operacional, ao contrário do que parece fazer crer o TCU, pode não se coadunar com as "melhores práticas internacionais" de controle. É o que o exemplo italiano sugere. Seria esse um caso isolado?

CONRADO TRISTÃO – Mestrando em Direito pela FGV Direito SP. Pesquisador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + sbdp