JOTA

CONTROLE PÚBLICO

TCU e a ‘cultura do registro prévio’

Direito comparado mostra que problemas não são exclusivos do Brasil

CONRADO TRISTÃO

23/10/2019 06:33

TCU. Crédito: Flickr/TCU

O Tribunal de Contas da União (TCU), no passado, controlava as contratações públicas por meio do registro prévio de contratos. A partir da Constituição de 1967 essa lógica mudou, e a regra passou a ser o controle *a posteriori* das contratações. No entanto, parece persistir no tribunal uma “cultura do registro prévio”.

Em outubro de 2018, o TCU julgou representação contra pregão eletrônico conduzido pelo Banco do Brasil para contratação de serviços de manutenção da sua central de atendimento. Diante de indícios de restrição à competitividade, o tribunal determinou que o banco anulasse

o pregão e, "*caso opte pela reedição do Pregão Eletrônico (…), encaminhe ao Tribunal cópia do respectivo edital, previamente à sua publicação*" (acórdão 2301/18 – plenário).

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

O banco comunicou o TCU, em março de 2019, que reeditaria o pregão, submetendo ao tribunal o novo termo de referência. Mas "tendo em vista a inércia do Banco do Brasil em realizar o novo certame", o TCU buscou entender porque até julho a licitação ainda não tinha ocorrido. Foi informado pelos representantes da estatal que "*a nova contratação ainda não havia sido realizada em função de estarem aguardando um posicionamento do TCU*" (acórdão 2288/19 – plenário).

O caso ilustra as dificuldades da "cultura do registro prévio", que se manifesta, por exemplo, na fiscalização pelo TCU de editais de licitação ainda não publicados.

Há o risco tanto de engessamento da administração quanto, no limite, de substituição do gestor pelo controlador. E isso não é exclusividade do Brasil.

A lei de organização da *Cour des Comptes* belga (*loi* 29 *octobre* 1846) conferia ao órgão amplos poderes de controle prévio dos gastos públicos, prevendo que "*nenhuma ordem de pagamento poderia ser executada pelo tesouro sem a aposição de visto prévio pela corte*" (art. 14). No entanto, a incidência do visto foi gradativamente reduzida, até que em 2003 tal modalidade de controle foi extinta (*loi* 22 *mai* 2003).

Essa reforma foi fruto do entendimento, na Câmara dos Representantes belga, de que "embora o visto prévio tenha sem dúvidas um efeito dissuasivo, permanece difícil quantificar o seu impacto". Além disso, "o visto prévio pode ter consequências contraproducentes", levando tanto ao "enfraquecimento dos gestores, que não conseguem organizar seriamente seus próprios sistemas de controle interno", como à "fragmentação do controle e da gestão" (DOC 50 1870/004, p. 53).

O curioso é que a *Cour des Comptes* também se manifestou favoravelmente à reforma, alegando que o visto prévio colocaria o tribunal de contas em "*situação delicada, uma vez que ele poderia avaliar a posteriori um conjunto de despesas em que se envolveu a priori*" (*idem*, p. 71).

Assim como a Bélgica, o ordenamento brasileiro atentou para os riscos do controle prévio. A Constituição de 1988 manteve como regra o controle das contratações *a posteriori*. E a lei de licitações (lei 8.666/93) previu que os tribunais de contas poderão "solicitar para exame" apenas o "edital de licitação já publicado" (art. 113, § 2º).

No entanto, a “cultura do registro prévio” permanece. Seria o caso de revê-la?

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