



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Livia de Souza Viana

**O CONTROLE EXTERNO FEDERAL DA AGROPECUÁRIA E DO MEIO AMBIENTE:
avaliação da atuação da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União**

Brasília

2019

Lívia de Souza Viana

**O CONTROLE EXTERNO FEDERAL DA AGROPECUÁRIA E DO MEIO AMBIENTE:
Avaliação da Atuação da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para à obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Maurício Schneider

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

2019

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Viana, Lívia de Souza.

O controle externo federal da agropecuária e meio ambiente [manuscrito] : avaliação da atuação da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União / Lívia de Souza Viana. -- 2019.

74 f.

Orientador: Maurício Schneider.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2019.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Brasil. Tribunal de Contas da União (TCU). 3. Controle externo, Brasil. 4. Agropecuária, Brasil. 5. Meio Ambiente, Brasil. I. Título.

CDU

336.126.55(81)



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: O CONTROLE EXTERNO FEDERAL DA AGROPECUÁRIA E DO MEIO AMBIENTE: avaliação da atuação da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União

Autor (a): Livia de Souza Viana

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 5 de julho de 2019.

Prof. Dr. Mauricio Schneider
Presidente da Banca - Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Rildo Jose Cosson Mota
Membro - Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Valerio Augusto Soares de Medeiros
Membro - Câmara dos Deputados

Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araujo
Membro - Câmara dos Deputados

Dedico esse trabalho inteiramente à Deus, pois é dele que procedem todas as condições que me permitiram chegar até aqui.

Agradecimentos

Primeiramente à Deus, que é a minha fonte de vida, inspiração e força. Sem Ele, nada posso fazer.

Ao meu amado marido, que com um amor que me surpreende a cada dia, me apoia e me suporta em todas as necessidades.

À minha família querida, meus pais e meu irmão, que sempre torcem, da forma mais pura e sincera, pelo meu sucesso.

Aos meus colegas de trabalho, pela compreensão nos meus períodos de ausência e torcida pelo sucesso da empreitada.

Ao meu orientador, pela paciência e confiança na condução deste trabalho.

Confie no Senhor de todo o coração; não dependa de seu próprio entendimento. Busque a vontade dele em tudo que fizer, e ele lhe mostrará o caminho que deve seguir. Provérbios 3:5-6.

Resumo

O controle, entendido como a atividade destinada a comprovar a probidade da ação governamental, bem como a regularidade da guarda e do emprego de bens públicos, é função essencial ao pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito. O controle externo, realizado por órgão localizado fora do Poder da instituição controlada, é função típica do Poder Legislativo brasileiro, que deve exercê-lo para garantir o alcance satisfatório dos interesses públicos, entre os quais está o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conjuntamente à garantia da produção agrícola e ao abastecimento alimentar. Este trabalho se propôs avaliar a atuação do controle externo federal sobre o meio ambiente e a agropecuária, por meio do estudo de processos conduzidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Câmara dos Deputados (CD). A pesquisa envolveu o estudo de decisões emitidas pelo TCU entre os anos 2012 e 2018 e de todas as propostas de fiscalização e controle (PFC) conduzidas por comissões temáticas da CD desde 1988. Em cada processo e decisão estudada, foram identificadas as principais variáveis que compõem e influenciam os processos, as quais, em conjunto com as respectivas informações, compuseram banco de dados. Além de maior compreensão da operacionalização dos processos de controle, os dados coletados e as análises efetuadas permitiram concluir que o controle externo tem alcançado baixos níveis de efetividade, o que é evidenciado pela constatação recorrente das mesmas deficiências de gestão em órgãos e entidades da Administração Pública, ao longo de quase vinte anos. Entre as causas, estão as lacunas de regulamentação, tanto na CD quanto no TCU, e a utilização equivocada de técnicas e instrumentos de controle. Cita-se ainda a atribuição de pouca importância aos monitoramentos dos processos, os quais são realizados pelo TCU com intempestividade e pouca coercitividade. Diversas sugestões para aprimoramento dos problemas constatados foram apresentadas neste trabalho.

Palavras-Chave: Controle Externo Federal. Poder Legislativo. Tribunal de Contas da União. Câmara dos Deputados. Meio Ambiente. Agropecuária.

Abstract

Government Auditing is an essential function of the Democratic State of Law and, when performed by a body located outside of the controlled institution, is called external control. This type of control is, by Brazilian Federal Constitution, a typical function of the Legislative Branch, which must exercise it to ensure that public interests are satisfactorily achieved. Among these interests are the fundamental right to a balanced environment, agricultural production and food security. This work aimed to study the federal external control over the environment and agriculture, through cases carried out by a specialized secretary of the Federal Court of Accounts of Brazil (TCU), between 2012 and 2018, and through all processes of control and inspection conducted by two thematic commissions of the Chamber of Deputies (CD), since 1988. In each studied process, the main variables that make up the control were identified and its respective informations were organized in a data base, wich revealed that the external control has reached low levels of effectiveness, evidenced by the recurrent finding of the same management deficiencies in the public administration, over almost twenty years. Among the causes to this weakness of results, are the regulatory gaps in both CD and TCU and the misuse of control techniques and instruments. It is worth to mention that also contributes to the inefficiency of the external control the bad operation of the monitoring processes, designed to track and charge the implementation of comands made by the controllers. It was observed that TCU adopts little coercivity and too long terms to implement its monitoring processes. Several proposals to improve the problems identified were presented in this work.

Keywords : Federal External Control. Legislative Power. Federal Court of Accounts of Brazil. Chamber of Deputies. Environment. Agriculture.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxogramas das principais etapas de um processo típico de controle externo	35
Figura 2 – Frequência dos tipos de processos da amostra estudada	70
Figura 3 – Frequência dos temas objetos dos processos da amostra estudada	71
Figura 4 – Número de deliberações por objeto dos processos da amostra	72
Figura 5 – Número de deliberações direcionadas a órgãos e entidades jurisdicionadas nos processos da amostra	73
Figura 6 – Tipos de deliberações proferidas nos processos da amostra	74
Figura 7 - Formas de comunicação entre os acórdãos do TCU e o Congresso Nacional, bem como frequência de ocorrência nos processos da amostra.....	78
Figura 8 – Processo proposto para condução de Proposta de Fiscalização e Controle (PFC).....	117
Figura 9 – Nuvem de palavras para a variável “Constatações das auditorias”	128
Figura 10 – Nuvem de palavras para a variável “Consequências identificadas”	128
Figura 11 – Nuvem de palavras para a variável “Causas prováveis”	128
Figura 12 - Bi-gramas iniciados com a palavra “Insuficiência” na variável “Constatações das auditorias”	130
Figura 13 - Bi-gramas iniciados com a palavra “monitoramento” na variável “Constatações das auditorias”	130
Figura 14 – Bi-gramas iniciados com a palavra “Ausência” na variável “Constatações das auditorias”	130
Figura 15 – Bi-gramas iniciados com a palavra “Recursos” na variável “consequência identificadas”	133
Figura 16 – Bi-gramas iniciados com a palavra “Políticas” na variável “consequências identificadas”	133
Figura 17 – Bi-gramas iniciados com a palavra “controle” na variável “consequências identificadas”	133
Figura 18 – Bi-gramas iniciados com a palavra “ausência” na variável “causas prováveis”	135
Figura 19 – Bi-gramas iniciados com a palavra “Inexistência” na variável “causas prováveis”	135
Figura 20 – Bi-gramas iniciados com a palavra “falta” na variável “causas prováveis”	135
Figura 21 – Frequência de ocorrência da palavra “ausência” por acórdão	136

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tipos e categorias de deliberações preferidas nos processos da amostra.....	74
Tabela 2 – PFCs abertas na Capadr até 05/10/2018	85
Tabela 3 – Prazos observados entre principais atos processuais das PFCs abertas na Capadr.	92
Tabela 4 – acórdãos de deliberações e respectivos acórdãos gerados após monitoramentos.	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Detalhamento da Variável "Categoria da Deliberação"	54
Quadro 2 - Amostra de processos de controle externo em meio ambiente e agropecuária conduzidos pela SecexAmbiental do TCU.....	67
Quadro 3 - PFCs abertas na Cmads até 05/10/2018	79
Quadro 4 - Temas das PFCs abertas na Cmads até 05/10/2018.....	84
Quadro 5 - temáticas dos objetivos de investigação das PFCs abertas na Capadr.....	91
Quadro 6 - Atividades executadas pelo Relator de cada PFC aberta na Capadr.....	112
Quadro 7 - Registros de relatórios de auditoria do TCU com a palavra “ausência”	137

LISTA DE SIGLAS E/OU ABREVIATURAS

ADCT	- Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
AFRMM	- Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante
ANC	- Assembleia Nacional Constituinte
Anops	- Auditorias Operacionais
ANP	- Agência Nacional de Petróleo
Anvisa	- Agência de Vigilância Sanitária
Capadr	- Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CD	- Câmara dos Deputados
CHESF	- Centrais Elétricas do São Francisco
Cmads	- Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CODEVASF	- Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito
DAP	- Declaração de Aptidão ao Pronaf
EFS	- Entidades Fiscalizadoras Superiores
FMM	- Fundo da Marinha Mercante
GAO	- Government Accountability Office
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
ICMBio	- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Inbra	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MP	- Ministério Público
MPTCU	- Ministério Público junto ao TCU
ODS	- Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
PAC	- Plano de Aceleração do Crescimento
PDFA	- Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental
PFC	- Proposta de Fiscalização e Controle
PMFS	- Plano de Manejo Florestal Sustentável
RB	- Relação de Beneficiários
RICD	- Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RITCU	- Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
SCN	- Solicitação do Congresso Nacional
SecexAmbiental	- Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente do TCU
SF	- Senado Federal
TAC	- Termo de Ajustamento de Conduta
TAG	- Termo de Ajustamento de Gestão
TCE	- Tomadas de Contas Especiais
TCU	- Tribunal de Contas da União
UC	- Unidade de Conservação
UFPA	- Unidade Familiar de Produção Agrária

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Objetivos e Delimitação da Pesquisa	20
Aspectos Metodológicos e Organização do Trabalho	22
Revisão da Literatura	25
1 O CONTROLE EXTERNO FEDERAL NO BRASIL: SÍNTESE DA BASE NORMATIVA E INSTITUCIONAL	33
1.1 Atuação do Tribunal de Contas da União: particularidades e detalhamento	40
1.2 Atuação da Câmara dos Deputados por meio da PFC: particularidades e detalhamento.....	56
1.3 Relacionamento e Interação entre TCU e a Câmara dos Deputados no Exercício do Controle Externo.....	61
2 A ATUAÇÃO DO TCU ENTRE 2012 E 2018, DA CMADS E DA CAPADR NO CONTROLE EXTERNO FEDERAL DO MEIO AMBIENTE E DA AGROPECUÁRIA NO BRASIL	66
2.1 Panorama geral das fiscalizações empreendidas pela SecexAmbiental do TCU em áreas finalísticas de meio ambiente e agropecuária: estudo de processos que geraram decisões de mérito entre os anos de 2012 e 2018	67
2.2 Panorama geral das fiscalizações empreendidas pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados	79
2.3 Panorama Geral das Fiscalizações Empreendidas pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR.....	84
3 PRINCIPAIS RESULTADOS E CONSTATAÇÕES: DISCUSSÃO E PROPOSTAS	94
3.1 Da atuação do TCU	94
3.2 Da Atuação da Cmads e da Capadr no Controle Externo em Meio Ambiente e em Agropecuária	111
3.3 Da Interação entre o TCU e as Comissões (Cmads e Capadr) da Câmara dos Deputados	119
3.4 Da administração pública, das políticas e programas de meio ambiente e de agropecuária: o que o controle externo tem revelado	126
4 CONCLUSÕES.....	140
REFERÊNCIAS.....	144

INTRODUÇÃO

Em um Estado Democrático de Direito, o Poder Público é investido de poderes e atribuições para atender, em diversas esferas, ao interesse público. O exercício desses poderes e atribuições, no entanto, não é livre, pois deve observar os limites e comandos impostos pelo Direito Administrativo do país. No Brasil, vigoram, por exemplo, os princípios da legalidade, da transparência, da economicidade, da motivação, da efetividade e da eficiência, os quais devem pautar toda e qualquer ação da Administração Pública.

Por evidente, os agentes que conduzem a Administração Pública, especialmente seus programas e políticas, estão sujeitos a falhas que prejudicam os resultados que deveriam ser entregues à sociedade. Essas falhas podem estar relacionadas a atos de corrupção, a condutas ilegais, à negligência, a omissões ilegítimas, dentre outras possibilidades que expõem a falta de conformidade da Administração Pública com as normas vigentes. Em outros casos, as falhas que desencadeiam resultados indesejáveis podem estar relacionadas a processos de gestão deficientes, falhas de governança ou deficiências estruturais, as quais impedem a entrega de serviços públicos com a qualidade e economicidade desejadas.

Para todas essas possibilidades é necessário que existam instrumentos e mecanismos capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de falhas ou, no caso de desvios já consumados, capazes de identificar e punir devidamente os responsáveis. Esses instrumentos e mecanismos, quando aplicados para avaliação das condutas do Poder Executivo, compõem o que se entende por Controle da Administração Pública. É controle que se insere no conceito de *accountability* horizontal, o qual se destina, nas palavras de Lemos e Power (2013, p. 385), “a maximizar a transparência, coibir o exercício arbitrário ou ilegítimo do poder e desencorajar que o próprio Estado cometa abusos e/ou ilegalidades”.

O controle da Administração Pública pode ser do tipo interno ou do tipo externo. É interno quando existente dentro da própria Administração, ou seja, quando os próprios órgãos e entidades desenvolvem rotinas e processos de verificação, avaliação e validação de seus atos e decisões. O controle externo, por outro lado, se refere àquele realizado por outro poder sobre a Administração Pública, o que pode ser entendido como o controle realizado pelo Poder Judiciário ou pelo Poder Legislativo no Poder Executivo.

Acerca dessa classificação, Medauar traz a seguinte explicação:

[...] toda atuação fiscalizadora realizada por órgãos, setores ou entidades inseridos no âmbito da Administração Pública enquadra-se no tipo controle interno. Mencione-se, como exemplo, o controle exercido pela mesma autoridade que editou o ato; o controle hierárquico; a tutela administrativa; a fiscalização realizada por órgãos especializados, como Inspetorias, Supervisões, Ouvidorias. Se o controle é efetuado por órgão, ente ou instituição exterior à estrutura da Administração, ocorre o controle externo, situando-se nesta espécie, por exemplo, o controle realizado por instituições políticas, o controle efetuado por instituições técnicas e jurídicas, como o Tribunal de Contas. (MEDAUAR 2012, p. 42-44 *apud* SANTOS, 2017, p. 29).

Importante mencionar que existem outras formas de classificação do controle além daquela realizada pelo critério do agente controlador, entendida como classificação da extensão do controle. Carvalho Filho (2014, p. 955-959 *apud* SANTOS, 2017, p. 30) explica que servem de critério para classificação do controle a natureza do agente controlador (legislativo, judicial ou administrativo), a natureza do controle (se de legalidade ou de mérito), o momento ou oportunidade do controle (se prévio, concomitante ou posterior) e a iniciativa do controle (se de ofício ou provocado).

Atendo-se à classificação da extensão do controle (interno ou externo), apesar das possibilidades conferidas pela definição teórica, a Constituição Federal de 1988 traz o controle externo como sendo aquele realizado especificamente pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, conforme seu art. 71. Importante mencionar a importância e adequação da atribuição da titularidade do controle externo ao Poder Legislativo. Lemos e Power (2013, p. 386) destacam que a adequação do Legislativo ao exercício do controle provém, dentre outros fatores, do fato de estar sujeito também ao controle vertical, via eleições, além de ser mais inclusivo e plural, o que o torna mais condizente com a diversidade de cada país. Carey (2003, p. 191-211 *apud* LEMOS e POWER, 2013, p. 386) cita ainda que os processos de decisão do legislativo tendem a ser menos insulados e mais transparentes do que processos conduzidos por tribunais e agências regulatórias. Dessa forma, os parlamentos possuem papel central e ampla legitimidade democrática nos processos de *accountability*, tanto vertical quanto horizontal. A Constituição Federal, como visto, adota esse entendimento, constituindo-se como verdadeiro marco para o controle legislativo. Além de direcionar a titularidade do controle externo ao Congresso Nacional, estabelece que essa função deverá ser exercida com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). O controle externo, consoante o comando constitucional, seria, portanto, atividade a ser exercida de forma conjunta entre esses órgãos.

Desde a Constituição de 1946 o TCU é descrito como órgão auxiliar do Congresso Nacional, solução que foi mantida pela Constituição de 1988, inclusive com respaldo dos tribunais de contas, à época da Assembleia Nacional Constituinte. Não estão claras as razões que incitaram o constituinte e os tribunais de contas a manterem essa configuração. De todo modo, é solução que, à primeira vista, parece ter grandes potenciais, pois abre oportunidade para unir a ênfase política e a ênfase técnica nos processos de controle externo ou, em termos práticos, somar as especificidades, forças, capacidades técnicas e operacionais dos dois órgãos.

Não obstante esse contexto, desde a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988, existem avaliações que apontam ser baixa a interação entre o TCU e o Congresso Nacional no exercício do Controle. Ademais, existe, também desde aquela época, a percepção de que o controle é exercido basicamente pelo TCU, com pouca ou nenhuma participação do Congresso Nacional, mesmo que isoladamente.

Rosilho (2016), em extenso estudo sobre a construção das normas constitucionais acerca do TCU na ANC de 1987-1988, mostra que a baixa interação entre o TCU e o Congresso compôs as discussões da Assembleia, tendo sido afirmada a necessidade de estreitar a relação, bem como a necessidade de constar da Constituição Federal mecanismos mais robustos que pudessem aproximar os dois órgãos. O autor mostrou que, ao longo das discussões travadas na ANC, diversas foram as causas levantadas para explicar a pouca interação entre TCU e Congresso: baixo interesse do Congresso Nacional pelos trabalhos realizados pelo TCU, poucas solicitações de informações e de auditorias do Congresso ao TCU, baixo interesse do TCU em comparecer ao Congresso para explicar e detalhar os resultados de seus trabalhos, dificuldades do Congresso para dialogar com TCU, entre outros. A conclusão geral na ANC, segundo o autor, foi a de que normas mais efetivas de interação deveriam ser formuladas.

Conforme Rosilho (2016, p. 51), as discussões da ANC abriram amplo caminho “para que se procurasse, por meio do Direito (ou seja, da edição de normas jurídicas), encontrar solução concreta para a interação truncada entre órgão de controle externo e seu auxiliar”. Algumas formas de interação e comunicação entre os dois órgãos foram estabelecidas, bem como delineados instrumentos próprios de controle para os órgãos do Congresso e para o TCU. No entanto, as percepções iniciais acerca da atuação do Poder Legislativo na função do controle externo parecem perpetuar. A interação entre o Congresso e o TCU não alcançou patamares satisfatórios. Ainda são pouco expressivas as solicitações do Congresso ao TCU, seja de

informações, seja de auditorias. O Relatório Anual de Atividades do TCU (2017b, p. 51) aponta que, em 2017, apenas 55 solicitações, seja de informações ou de realização de auditorias, foram encaminhadas do Congresso Nacional ao TCU. Número quase insignificante quando comparado ao total de processos de controle externo autuados pelo TCU naquele mesmo ano: 4.643.

A atuação individual do Congresso Nacional em atividades de fiscalização também parece permanecer em níveis de pouco impacto e resultado. Em princípio, a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) seria o instrumento apto a dotar as comissões temáticas do Congresso de capacidades para exercer o controle externo sobre temas de sua competência. Não obstante suas potencialidades, a PFC é instrumento ainda pouco utilizado e valorizado. Gomes (2008) realizou levantamento das PFCs apresentadas entre 1995 e 2006 na CD e relatou que das 317 PFCs apresentadas no período (número pouco expressivo quando comparado ao número de Requerimentos de Informações a autoridades, segundo Gomes), apenas 45 foram concluídas com relatório final, das quais apenas uma foi iniciada e encerrada na mesma sessão legislativa.

Assim, além da pouca expressividade quantitativa das PFCs na CD, Gomes (2008) observou a baixa eficácia de seus resultados, tanto pelo baixo índice de conclusão quanto pela demora na apreciação dos relatórios finais, que ocorre anos após a abertura do processo. Faria (1997, p. 9 *apud* GOMES, 2008, p. 56) atribui a baixa difusão e implementação das PFCs à insuficiência de meios internos e ao baixo envolvimento institucional do TCU. Llanos e Mustapic (2005, p. 92 *apud* GOMES, 2008, p. 56) afirmam ainda que o insucesso das PFCs pode advir da falta de visibilidade pública do instrumento. De todo modo, fato é que a atuação do Congresso Nacional no controle externo, tanto de forma independente quanto em atuação conjunta com TCU, é reconhecida como pouco produtiva. Avaliações técnicas mais aprofundadas acerca da operacionalização das PFCs e possíveis formas de aprimoramento são escassas na literatura. O desconhecimento acerca das variáveis que compõem as PFCs e a forma com que são conduzidos esses processos prejudicam a identificação objetiva de gargalos ou causas para a baixa utilização e efetividade desse instrumento, bem como prejudicam a identificação de possíveis soluções ou mecanismos de fortalecimento do controle externo no Congresso Nacional.

Apesar da importância das PFCs, não se pode deixar de mencionar os outros mecanismos de controle postos à disposição do Congresso Nacional, tais como os requerimentos de informação, as convocações de Ministros de Estado e as audiências públicas. Todos esses instrumentos exercem importante papel para o Congresso Nacional em sua função de

acompanhar, de forma rotineira e permanente, as atividades do Poder Executivo. Em verdade, esses instrumentos são, de fato, amplamente utilizados. Lemos e Power (2013, p. 389), ao estudar o controle exercido pelo Congresso Nacional entre 1988 e 2005 por meio desses instrumentos, constatou a massiva utilização de requerimentos de informação, o qual constituiu o instrumento mais utilizado no período (16.437 requerimentos apresentados no período). O segundo instrumento mais utilizado foi a audiência pública em comissão permanente (1.854 audiências no período). O instrumento menos utilizado foi a PFC (420 PFCs no período), confirmando a constatação de outros autores sobre a baixa implementação e baixa valorização desse mecanismo, apesar da sua grande aptidão para o exercício do controle de forma mais objetiva e estruturada.

No que respeita à atuação do TCU, seu reconhecimento segue na contramão daquele atribuído ao Congresso Nacional, no que se refere às atividades de controle externo. O TCU é reconhecido pela importância e peso de suas decisões e pela alta qualidade técnica dos trabalhos, não obstante a crítica de que é ainda insipiente a sua interação com o Congresso Nacional. Como já sublinhado, a atuação do TCU é preponderantemente independente, quando, em tese, deveria agir como órgão auxiliar do Congresso no exercício do controle externo.

Entender, de forma mais objetiva, as razões motivadoras desse fenômeno ainda é um desafio, especialmente porque, assim como constatado para o Congresso Nacional, são poucas as avaliações técnicas acerca da operacionalização dos instrumentos de controle utilizados pelo TCU. Em outras palavras, são pouco conhecidas a forma de utilização dos poderes e competências do órgão, as variáveis que compõem os processos de fiscalização e a forma com que influenciam o curso e o resultado do controle. O desconhecimento acerca da forma com que são conduzidos os processos de controle externo no TCU prejudicam a realização de avaliações acerca de sua efetividade e eficiência. Não se sabe, de forma fundamentada, se a atuação do TCU é adequada, eficiente e efetiva. Ainda que seja um órgão de boa reputação, será possível que sua atuação esteja insatisfatória diante de suas possibilidades e potencialidades? Será que o TCU não poderia fazer melhor as funções para as quais foi designado para cumprir, especialmente no que se refere à sua interação com o Congresso Nacional?

Diante desse contexto, este trabalho pretende preencher lacunas na compreensão mais objetiva do exercício do controle externo pelo TCU e pela Câmara dos Deputados (CD). Além de avançar nessa discussão, este estudo permite conhecer a visão do controle acerca da Administração Pública controlada, ou seja, suas principais deficiências, carências e problemas.

Trata-se de conhecimento também útil à compreensão do papel do controle, suas potencialidades e oportunidades de melhorias. O estudo do controle externo será delimitado, no entanto, nas temáticas de meio ambiente e agropecuária.

O meio ambiente e as questões que impactam sua qualidade e equilíbrio estão cada vez mais presentes nos debates de arenas públicas e privadas, influenciando o direcionamento da economia, do desenvolvimento tecnológico, dos comportamentos humanos e das condições de vida e de saúde das populações humanas em todo o mundo. Entre outras razões, isso se deve ao constante aprimoramento da compreensão acerca dos processos ecológicos e sua repercussão sobre a saúde e o bem-estar das pessoas. É cada vez mais evidente que a interferência humana no equilíbrio ecológico traz consequências negativas graves, muitas vezes irreversíveis, à saúde física, mental e emocional dos seres humanos.

Essas consequências originam-se, por exemplo, de contaminações do solo e da água em virtude de poluição, das mudanças climáticas com intensificação de eventos de secas e de enchentes severas, da diminuição da produção agrícola, da proliferação de doenças, da perda de patrimônio genético, do desflorestamento, entre outros.

Além dos danos sobre populações humanas, há que se contabilizar ainda os prejuízos que a má gestão ambiental causa aos ecossistemas, à fauna e à flora. Espécies e ecossistemas estão sendo extintos de forma cada vez mais acelerada, fora dos padrões considerados normais, trazendo mais vulnerabilidade à manutenção da vida na Terra e levantando questões técnicas, éticas e morais sobre os deveres e responsabilidades que devem ser firmadas na gestão ambiental. A importância do tema tem reflexo na forma com que é tratado pela ordem jurídica do País. A Constituição Federal de 1988 elegeu capítulo próprio e exclusivo para tratar da questão ambiental, instituindo, em seu art. 225, verdadeiro direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O equilíbrio ecológico, no entanto, não é objetivo a ser perseguido de forma pura e isolada, mas em conjunto com as diversas atividades, econômicas ou não, essenciais ao funcionamento e ao desenvolvimento da sociedade. Conforme Sambuichi *et al* (2012, p. 8), entre os temas considerados de relevância nas pautas internacionais de desenvolvimento estão a segurança alimentar e a agricultura sustentável. No Brasil, país em que a agropecuária representa grande importância para a economia e onde se considera existir condições para expandir a produção e suprir a demanda mundial por alimentos e biocombustíveis, o tema ganha ainda maior

relevância. Especialmente porque ainda existem muitos obstáculos a serem vencidos a fim de que o setor de agropecuário no Brasil seja operacionalizado de maneira sustentável. Segundo Sambuichi *et al* (2012):

Nas últimas décadas, as políticas públicas privilegiaram o modelo de desenvolvimento rural calcado nos moldes na revolução verde [...] Essas políticas, entretanto, não consideraram os potenciais impactos negativos do modelo de desenvolvimento adotado, levando a um desequilíbrio no tripé da sustentabilidade ao privilegiarem o aspecto econômico em detrimento do social e ambiental. Mais recentemente, porém, motivados pela pressão mundial para a mitigação das mudanças climáticas, pela exigência dos mercados e pelo aumento da conscientização da sociedade com relação ao tema, os *policy makers* passaram a promover políticas com viés de sustentabilidade. (SAMBUICHI *et al* 2012, p. 17).

Além dos desafios relacionados à sustentabilidade ambiental, o setor agropecuário brasileiro enfrenta ainda problemas ligados a questões fundiárias, de reforma agrária, de capacitação técnica de produtores, de delineamento de incentivos, entre outros grandes tópicos. Todos exigem tratamento governamental a fim fortalecer o setor no País, de forma condizente com os princípios, direitos e garantias fundamentais, especialmente aqueles ligados ao equilíbrio ambiental.

Diante da importância e da inter-relação entre os temas, optou-se por um recorte temático que os abrange, o que permitirá detectar diferenças de tratamento, bem como similaridades que podem trazer contribuições à compreensão da atuação da Administração Pública em importantes questões ambientais e de agropecuária. Dessa forma, pode-se dizer que este trabalho apresenta estudo sobre temas com grande relevância intrínseca e contribui para o suprimento de lacuna existente em pesquisas que os tratem de forma ampla, integrada e objetiva.

Como já destacado, muito embora seja unânime o entendimento segundo o qual o controle externo é essencial para o bom funcionamento de sistemas democráticos modernos, a compreensão mais aprofundada acerca de seus mecanismos, resultados e possíveis oportunidades de melhoria não tem motivado, suficientemente, a produção de estudos. Speck (2011, p. 127), ao tratar sobre instituições de auditoria no Brasil, ratificou a importância que elas possuem para os sistemas políticos modernos e registrou ser esparsa a literatura sobre o tema. O autor destacou que a literatura existente sobre auditorias e fiscalizações são frequentemente escritas por auditores e para auditores, com ênfase essencialmente técnica e carentes de avaliações ou discussões acerca do papel e efetividade da atividade do controle. No que se refere ao controle do

meio ambiente e da agropecuária, Lima (2009, p. 9) observou existir grande lacuna de trabalhos teóricos que abordassem de forma mais ampla o controle da gestão ambiental brasileira.

O autor observou essa lacuna quando se propôs a estudar a atuação do TCU no controle externo da gestão ambiental (LIMA 2009, p. 1). Não obstante tenha identificado diversos trabalhos acerca do controle da Administração Pública, Lima (2009, p. 6) constatou que, quando não omitiam, esses estudos apenas tangenciavam a temática ambiental. Nas palavras do autor: “no extenso levantamento de bibliografia brasileira de controle externo, entre centenas de referências, menos de uma dezena apresenta ‘meio ambiente’ como palavra-chave”. No que se refere às questões de agropecuária, a escassez é ainda maior, não se tendo identificado trabalhos sobre a atuação do controle externo nessa temática.

Objetivos e Delimitação da Pesquisa

O objetivo desta pesquisa é compreender e avaliar de forma sistemática a atuação do Controle Externo Federal, estudando a operacionalização de procedimentos e instrumentos que integram essa atividade, a atuação institucional dos órgãos responsáveis, os principais resultados produzidos e seus respectivos impactos na Administração Pública. Objetiva-se, também, oferecer propostas para o aprimoramento do controle.

O estudo será realizado no âmbito de um recorte temático e institucional. No que se refere ao recorte temático, será estudado o Controle Externo Federal em Meio Ambiente e Agropecuária, entendido como o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União e pelo Congresso Nacional sobre órgãos e entidades da Administração Pública que produzem, gerenciam, operacionalizam ou avaliam políticas, programas e recursos públicos federais direcionados para o meio ambiente e o para o setor de agropecuária no Brasil. No que tange ao recorte institucional, o estudo do Controle Externo em meio ambiente e agropecuária será delimitado à atuação do TCU e da Câmara dos Deputados por meio de alguns seus órgãos especializados. Mais especificamente, por meio da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente do TCU (SecexAmbiental) e das Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Cmads) e de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (Capadr) da Câmara dos Deputados.

Assim, no âmbito dos temas e órgãos selecionados para estudo e avaliação do controle externo, elencaram-se os seguintes objetivos específicos:

a) identificar as principais variáveis que influenciam o curso e o resultado dos processos de controle externo conduzidos pelo TCU e das Propostas de Fiscalização e Controle (PFCs) conduzidas pela Câmara dos Deputados;

b) identificar os mecanismos de interação entre o TCU e o Congresso Nacional nas atividades de controle e avaliar a qualidade e os principais impactos dessa interação;

c) apresentar panorama dos processos de controle conduzidos entre os anos de 2012 e 2018, apresentando dados e informações acerca das principais variáveis que compõem esses processos no TCU e na CD;

d) diagnosticar a forma como as principais variáveis dos processos de controle interferem nos resultados realizar propostas de aprimoramento;

e) avaliar as principais desconformidades identificadas na Administração Pública e as contribuições efetivas do controle externo para a melhoria da gestão ambiental e da agropecuária no Brasil.

Os objetivos específicos originaram-se de uma problemática caracterizada pelo fato de que o amplo reconhecimento da importância intrínseca do controle e da existência de aparentes deficiências em seu funcionamento não motivam a produção suficiente de estudos acerca dessa temática, perpetuando um cenário de baixa compreensão da atividade e de dificuldade na avaliação da qualidade de sua condução e na formulação de propostas para o seu aprimoramento. Como já explicitado, além da importância do controle externo para o Estado Democrático de Direito, é antiga a constatação de que, não obstante ele tenha sido originalmente delineado para ser conduzido pelo Congresso Nacional e pelo TCU, a interação entre os dois órgãos é baixa e a atuação do Congresso é pequena e pouco efetiva. Mesmo diante desse contexto, o controle externo permanece pouco estudado e as consequências das aparentes desconformidades, desconhecidas.

A problemática descrita pode ser fragmentada no seguinte conjunto de perguntas, cujas respostas serão esquadrihadas ao longo deste trabalho:

- a) quais as principais características do controle externo federal, especialmente no que se refere às variáveis que compõem os processos de fiscalização e à forma de atuação do TCU e do Congresso Nacional?
- b) como se dá a interação entre o TCU e o Congresso Nacional e de que forma a maior interação entre os órgãos pode aprimorar os resultados do controle externo?
- c) de que forma as variáveis que compõem o processo de controle externo influenciam na efetividade da função fiscalizatória?
- d) É possível identificar oportunidades de melhorias na efetividade e eficiência do controle externo?

No capítulo a seguir, detalha-se a metodologia adotada para o alcance dos objetivos gerais e específicos aqui elencados, bem como a forma com que este trabalho foi desenvolvido e organizado.

Aspectos Metodológicos e Organização do Trabalho

Para o desenvolvimento desta pesquisa, foi realizado levantamento do arcabouço normativo (constitucional, legal e infralegal) útil à compreensão das competências e da operacionalização dos processos de fiscalização e controle no TCU e na Câmara dos Deputados. O levantamento permitiu identificar as principais características desses processos, tais como instrumentos existentes, principais variáveis que definem e influenciam o curso e o resultado das auditorias e fiscalizações e a forma de interação entre os dois órgãos do Poder Legislativo. A Síntese desse levantamento e respectivas revisões bibliográficas estão apresentadas no Capítulo 1.

Após a realização das revisões bibliográficas e definições dos referenciais teóricos, procedeu-se ao desenvolvimento do que é o cerne desta pesquisa, ou seja, para a avaliação do controle externo federal do meio ambiente e da agricultura, exercido pelo TCU e pela Câmara dos Deputados. Essa avaliação foi empreendida por meio da elaboração de banco de dados, com informações acerca de diversas variáveis que compõem os processos de fiscalização e controle realizados por secretaria e comissões especializadas desses dois órgãos. Para o TCU, foram estudados os processos conduzidos pela SecexAmbiental, com objetivos relacionados a áreas finalísticas de órgãos e entidades atuantes em questões de meio ambiente e agropecuária e que

geraram decisões monitoráveis entre os anos 2012 e 2018. Dessa forma, não foram estudados processos que, mesmo conduzidos pela SecexAmbiental, não tinham como escopo central aspectos diretamente relacionados aos temas mencionados. Seria o caso de processo que não integrou o banco de dados, por exemplo, uma denúncia acerca de irregularidades em licitações de móveis ou equipamentos eletrônicos no Ibama. Quanto aos processos que, apesar de possuírem mérito diretamente relacionado a meio ambiente ou agropecuária, não geraram determinações ou recomendações, eles também não compuseram o banco de dados, não obstante tenham sido avaliados. Os casos que apresentaram questões de impacto para este estudo foram mencionados e discutidos ao longo do trabalho. Todas as informações referentes aos processos conduzidos pelo TCU foram retiradas do sítio eletrônico do órgão, a partir de mecanismos públicos de busca e pesquisa.

Diferentemente do TCU, onde o volume de processos tornou necessária a composição de uma amostra de estudo, para as comissões temáticas da CD, optou-se por estudar todas as PFCs ali apresentadas, haja vista a constatação, já mencionada neste estudo, da baixa utilização desse instrumento. Limitar seu estudo a um período poderia reduzir demasiadamente a amostra, motivo pelo qual optou-se pela realização de censo. As informações relativas aos processos conduzidos pelas comissões temáticas da CD também foram retiradas de fontes públicas de busca e pesquisa do sítio eletrônico do órgão.

Tanto para o TCU quanto para a CD, as variáveis processuais cujas informações foram agregadas no banco de dados se relacionam, de forma geral, a questões formais e materiais do processo, tais como:

- a) número do processo, ano de autuação ou data de recebimento da comissão;
- b) núcleo temático a que se relaciona a fiscalização;
- c) tipo do processo de controle (auditoria de conformidade, auditoria operacional, inspeção, monitoramento, acompanhamento, levantamento, denúncia, representação ou solicitação do Congresso Nacional);
- d) objetivo específico do processo.
- e) forma de comunicação e interação entre TCU e Congresso durante os processos;
- f) irregularidades ou desconformidades identificadas;
- g) causas e consequências das desconformidades identificadas;
- h) tipo de deliberações/decisões adotadas pelo órgão fiscalizador a fim de corrigir os desvios constatados;
- i) órgãos e entidades a que foram destinadas as deliberações;
- j) situação do cumprimento e do monitoramento das deliberações proferidas.

Maiores detalhamentos acerca das variáveis estudadas serão apresentados ao longo deste trabalho. A organização dessas variáveis em banco de dados permitiu elaborar panorama descritivo das fiscalizações analisadas, tanto no que se refere aos órgãos controladores, quanto em relação à Administração Pública Controlada. O panorama, por sua vez, permitiu realizar importantes constatações e responder às questões de pesquisa aqui propostas. Ao mesmo tempo, permitiu realizar importantes discussões e propostas acerca de questões que afetam a qualidade e efetividade do controle externo em meio ambiente e agropecuária no Brasil. As informações, discussões e propostas acerca dessas questões foram apresentadas nos Capítulos 2 e 3.

Na Conclusão são sintetizadas as principais constatações e propostas desenvolvidas ao longo de todo o trabalho. São também expostas as principais limitações desta pesquisa e apresentadas propostas para futuras investigações.

Revisão da Literatura

Já foi destacada a escassez de trabalhos que objetivam avaliar a atividade e a eficácia do controle externo no Brasil, sendo essa escassez ainda mais acentuada quando o foco é controle do meio ambiente e/ou da agropecuária. Não obstante esse contexto, alguns trabalhos merecem ser aqui previamente mencionados, especialmente pela semelhança e complementariedade que apresentam com esta pesquisa. A preocupação reside em demonstrar as questões que tornam esta pesquisa diferente e complementar aos estudos semelhantes existentes, de modo a ressaltar seu caráter inovador e de contribuição ao tema investigado.

Um dos importantes trabalhos sobre a temática em estudo pertence ao autor Luiz Henrique Moraes de Lima, grande estudioso do Controle Externo com foco na atuação do TCU e autor de diversos artigos e livros sobre a temática. A tese de doutorado apresentada por Lima (2009) é o trabalho que, dentre os estudados, mais se aproxima do que foi realizado no âmbito desta pesquisa. Intitulada “O Tribunal de Contas da União e o Controle Externo da Gestão Ambiental”, a tese teve caráter exploratório, além de descritivo e explicativo, na medida em que trouxe as características da atuação do TCU na área ambiental e procurou esclarecer seus fundamentos (LIMA, 2009, p. 10).

A Tese de Lima (2009, p. 1) teve como objetivo “contribuir para o conhecimento, a compreensão, a avaliação e o exame crítico do desempenho da Corte Superior de Contas em seu mister na área ambiental”. A hipótese de pesquisa do autor fundou-se na afirmação de que a atuação do TCU no controle externo da gestão ambiental pública brasileira tem sido efetiva e tem colaborado positivamente para um melhor alcance dos objetivos da política nacional de meio ambiente. A fim de estudar a hipótese formulada e alcançar os objetivos propostos, o autor selecionou auditorias realizadas pelo TCU especificamente sobre políticas ou programas ambientais ou com foco especial sobre temas ambientais, no período entre 2000 e 2008. A seleção realizada pelo autor não foi exaustiva, de modo que procurou selecionar os trabalhos mais representativos, tanto em relação ao objeto quanto às conclusões da auditoria, resultando em uma amostra de dezoito processos. Para cada processo, Lima (2009, p. 11) estudou os relatórios desenvolvidos, as decisões prolatadas e os monitoramentos realizados, o que possibilitou o destaque de alguns parâmetros ou variáveis do processo, bem como a realização de análise crítica acerca de suas principais características.

As variáveis destacadas por Lima (2009, p. 148-149) em cada processo da amostra foram as seguintes:

- a) objeto – descreve o objeto do trabalho de auditoria;
- b) órgãos fiscalizados/relacionados – informa os órgãos fiscalizados ou relacionados à fiscalização;
- c) questões de auditoria – noticia as questões de auditoria pesquisadas pela equipe;
- d) achados – apresenta os principais achados de auditoria;
- e) recomendações/determinações – informa apenas as principais determinações ou recomendações expedidas pelo TCU com interesse para o estudo; e
- f) monitoramento/resultados – quando disponíveis, menciona os resultados advindos em consequência da auditoria ou observações de processos de monitoramento.

A compartimentação dos processos em cada uma das variáveis supramencionadas permitiu a Lima (2009) traçar análises acerca do perfil de atuação do TCU, da forma, relevância e efetividade das decisões, das principais constatações e do reflexo dessa atuação sobre a gestão ambiental. Sobre o estudo da amostra de processos, o autor registra que:

Os exemplos descritos da atuação ambiental do TCU nos últimos anos revelam uma orientação de buscar um controle preventivo, pedagógico e orientador da gestão pública, substituindo o tradicional modelo de controle formalista e a posteriori. Verifica-se uma atuação abrangente que diagnostica problemas estruturais e define determinações, inclusive para a área econômica do Governo Federal, onde frequentemente situam-se os ‘gargalos’ ou ‘garrotes’ da administração pública. Exsurge uma clara preocupação, não apenas com aspectos da legalidade, mas também com a efetividade dos instrumentos da política ambiental. (LIMA, 2009, p. 202)

Como segunda fonte de estudo, além das variáveis processuais, para avaliação da qualidade do papel desempenhado pelo TCU e para realização de teste da principal hipótese da tese, o autor recorreu a um estudo de caso relativo à atuação do TCU em licenciamento ambiental e à simulação com utilização do Modelo da Escolha Estratégica.

Com base nos resultados obtidos, o autor concluiu que:

O resultado sugere que o papel desempenhado pelo TCU na área ambiental é positivo, pois, além de exercer sua competência constitucional de controle externo sobre a gestão ambiental, à luz dos critérios de legalidade, legitimidade e economicidade, a Corte de Contas, por meio de determinações e recomendações, aponta caminhos muito próximos aos que foram indicados na simulação. (LIMA, 2009, p. 267)

Interessante destacar as ponderações do autor acerca das questões ou fatores que poderiam ser aprimorados na atuação do TCU. Entre as principais sugestões, estiveram a instituição da Prestação de Contas Ambiental, a ser prestada, anualmente, por todos órgãos, entidades, pessoas físicas e jurídicas jurisdicionadas ao TCU. Lima (2009, p. 301) sugeriu, também, que o TCU fixasse diretrizes para a contabilidade ambiental nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a não apenas estimar valores para os danos ambientais constatados, mas também para comprovar a existência de um dano e avaliar a sua extensão.

Adicionalmente, Ribeiro e Oliveira (2003, p. 35-36 *apud* LIMA, 2009, p. 301) apontam a necessidade de implementação das seguintes ações de aprimoramento do controle externo no Brasil:

a) integração com outros órgãos de controle, como tribunais de contas dos estados, municípios, controladorias e ministério público;

b) instituição de redes colaborativas de trabalho com universidades e instituições de pesquisa, a fim de facilitar fluxo de conhecimento e informação de ponta para subsidiar análises;

c) construção e/ou acesso a banco de dados de séries históricas de análises de informações sobre políticas ambientais e impacto ambiental de políticas públicas no Brasil;

d) cadastramento de banco amplo de especialistas para servir de consultores *ad hoc*;

e) incentivo ao desenvolvimento de pesquisas na área de contabilidade ambiental;

f) desenvolvimento de canais de comunicação mais ágeis para participação da sociedade.

Além dessas questões, o autor, mesmo reconhecendo a qualidade e relevância dos trabalhos já desenvolvidos pelo TCU, entende que o órgão pode e deve evoluir na sua atuação no controle da gestão ambiental, por meio da adoção de outras medidas, tais como a criação de unidade técnica exclusiva para processos de controle em gestão ambiental; a sistematização do planejamento de fiscalizações na área ambiental; maior inserção de questões de auditoria de cunho ambiental no planejamento de auditorias de programas e projetos; e maior divulgação dos resultados dos monitoramentos efetuados, apontando as recomendações não adotadas. De forma geral, como visto, Lima (2009, p. 311) aprova a qualidade da atuação do TCU e afirma, em suas conclusões, que “a hipótese formulada – a de que a atuação do TCU no controle externo da gestão ambiental pública brasileira tem sido efetiva e tem contribuído para um melhor alcance dos objetivos da política ambiental – foi examinada e testada”, tendo-se entendido que a “atuação

do órgão no controle externo da gestão ambiental é sistemática, ampla e com resultados efetivos em termos de implementação”.

Observa-se, portanto, que as semelhanças entre o trabalho de Lima (2009) e o presente são grandes, haja vista que o autor também procurou compreender de forma sistemática o processo, avaliar suas principais variáveis e estudar a efetividade e qualidade do controle. No entanto, significativas diferenças podem ser também observadas, o que garante a este trabalho a chance de trazer novas informações, novas análises e olhares e, conseqüentemente, espaço para amplo diálogo com a bibliografia estudada. A primeira diferença se refere ao escopo de estudo. Lima (2009, p. 1) limitou o estudo do controle externo à temática do meio ambiente e à atuação do TCU, deixando de fora a temática de agropecuária (intimamente relacionada à questão ambiental) e a atuação do Congresso Nacional, o qual, conforme a Constituição Federal de 1988, é o verdadeiro titular desse controle. Naturalmente, ao não abranger a atuação do Congresso, o autor deixou de abordar também a interação institucional entre ele e o TCU. Importa destacar que Lima (2009) avaliou, em alguma medida, apenas a interação institucional entre o TCU e o Ministério Público.

A segunda diferença se refere à delimitação da amostra. Para desenvolvê-la, Lima (2009, p. 146) fez juízo de valor sobre os processos de auditoria em matéria ambiental, abertos no período de 2000 a 2008, a fim selecionar aqueles que considerou mais importantes ou relevantes. Esse juízo de valor e seleção prévia tornou mais dificultosa a realização de análises mais amplas acerca do controle externo do meio ambiente. Não foi possível ao autor traçar, por exemplo, um perfil de atuação do TCU para o período analisado, algo almejado por este trabalho. No que se refere à abrangência da análise, observam-se diferenças também em relação aos dados coletados e variáveis estudadas. De forma geral, os processos estudados neste trabalho foram compartimentados em maior número de variáveis que as selecionadas por Lima (2009, p.11), coletando-se, naturalmente, maior número e volume de informações. Ademais, também foram estudados mais processos de controle.

A terceira diferença se refere ao contexto institucional e jurídico em que se desenvolveu o trabalho de Lima (2009). Por ocasião do desenvolvimento de seu estudo, o TCU ainda não contava com uma Secretaria de Controle Externo especializada na gestão ambiental, tanto que a sua criação fez parte das sugestões elencadas por Lima (2009, p. 301). Ademais, após 2009, diversas importantes leis e políticas ambientais foram criadas e publicadas, ampliando

consideravelmente as possibilidades de atuação do TCU e do Congresso Nacional. Essas novas leis envolvem diversos importantes temas, tais como biodiversidade, gestão de desastres ambientais, resíduos sólidos e recursos florestais. A exemplo, tem-se a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305, de 2010), a Nova Lei Florestal (Lei n. 12.651, de 2012), a Lei n. 13.123, de 2015, que dispõe sobre acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado, a Lei n. 13.153, de 2015, que institui a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, a Lei n. 13.576, de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis, entre outras. No presente estudo, foram coletados, para o TCU, dados referentes a todos os processos em matéria ambiental abertos entre 2012 e 2018, tornando possível a realização de análises mais amplas acerca do controle externo, em um contexto de maior variedade de leis e políticas ambientais, observando a atuação do Câmara dos Deputados e do TCU, sob uma perspectiva individual e integrada.

Importante destacar que, a princípio, é compreensível a existência de abordagens como a de Lima (2009), que resumem o controle externo à atuação do TCU, sem considerar a atuação de qualquer Casa do Congresso Nacional. Isso porque o TCU, sendo instituição dedicada exclusivamente à atividade de controle, com poderes e responsabilidades bem definidas pela Constituição, destaca-se, naturalmente, com a realização de maior número de trabalhos, quando comparado aos outros órgãos. Ademais, conforme avalia Speck (2011, p. 135), as atribuições e competências dispensadas ao TCU pela Constituição são consideravelmente mais amplas e fortes que aquelas dispensadas ao Congresso Nacional. Em verdade, as competências do TCU se destacam até mesmo quando comparadas com órgãos de controle de outros países. Segundo Speck (2011, p. 136), o poder que o TCU possui de aplicar, diretamente, determinadas sanções, não se repete em outros países. Tudo isso contribui para que estudos sobre o controle externo no Brasil terminem por conferir maior ênfase e destaque aos trabalhos realizados pelo TCU.

Esse contexto, no entanto, perpetua a lacuna de conhecimento existente sobre o controle externo em uma perspectiva mais ampla. Ao focar apenas na atuação do TCU, perde-se a oportunidade de compreender como, de fato, o controle externo é exercido por outros órgãos responsáveis. Somente com essa compreensão global será possível discutir, de forma qualificada, o papel de cada instituição e sugerir mudanças que, efetivamente, tragam contribuições ou melhorias.

Anteriormente ao trabalho mencionado, Lima (2000) apresentou dissertação de mestrado intitulada “O Controle Externo do Patrimônio Ambiental Brasileiro”. Nela, preocupou-se em investigar as origens e as justificativas para a atuação do controle externo sobre o meio ambiente, bem como descrever os procedimentos utilizados, os tipos de auditorias e as formas de contabilização do dano ambiental. Questões relacionadas à quantificação do dano ambiental e à valoração do meio ambiente na economia formaram, em verdade, o núcleo do trabalho do autor.

O trabalho de Lima (2000) intercepta esta pesquisa em questões relacionadas à compreensão dos processos, mecanismos e instrumentos de controle externo do TCU. Nesses pontos, portanto, traz grandes contribuições que serão consideradas ao longo desta pesquisa. O foco de investigação, como visto, é diferente do proposto para este trabalho, o qual tem objetivo mais amplo, de estudar os processos recentes de controle externo, não apenas do TCU, mas também do Congresso Nacional, a fim de avaliar sua efetividade diante das diversas variáveis existentes, especialmente aquelas relacionadas à atuação conjunta dos órgãos do Legislativo Federal.

Além dos trabalhos mencionados, também merece destaque a dissertação de Albuquerque (2006), que se propôs a realizar estudo empírico da operacionalidade de processos de controle do TCU. Assim como o presente estudo, o autor encontrou motivação na escassez de trabalhos de natureza acadêmica sobre auditoria pública no Brasil. Para ele, o contexto é marcado pelo baixo interesse da academia pelo controle horizontal (controle do Governo sobre o Governo) e pela maioria dos estudos sobre controle ainda focados em avaliações do controle vertical (controle da sociedade sobre o Governo) (ALBUQUERQUE, 2006, p. 19). Desse modo, propôs-se a estudar a operacionalização de um tipo específico de auditoria realizada pelo TCU, as chamadas auditorias operacionais, as quais são caracterizadas por terem como objetivo primordial a avaliação da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade das atividades governamentais. Importa sublinhar que, nos capítulos seguintes deste trabalho, a fim de estabelecer o referencial teórico próprio e adequado para as avaliações e análises a serem desenvolvidas, explicações mais completas e detalhas sobre tipos e formas de auditorias e fiscalizações serão registradas (ALBUQUERQUE, 2006, p. 21).

Por hora, cabe atentar-se apenas ao fato de que, dentre os tipos de fiscalizações existentes, Albuquerque (2006) focalizou seu estudo naquelas que objetivam avaliar mais o desempenho do Governo do que a legalidade de seus atos. Mais especificamente, o objetivo da pesquisa foi assim registrado:

[...] avaliar se as auditorias operacionais vêm cumprindo seu duplo papel de contribuir para a melhoria do desempenho da ação de governo e de garantir informações fidedignas à sociedade e ao parlamento sobre o desempenho dos programas e organizações governamentais com vistas a prestação de contas pelos seus resultados (ALBUQUERQUE, 2006, p. 22).

O estudo de Albuquerque (2006) é interessante para este trabalho, pois, ainda que restrito a apenas um tipo de auditoria, procurou avaliar a qualidade da atuação do TCU a partir da análise sistemática de processos. O autor selecionou e avaliou vinte e cinco processos de auditorias operacionais realizadas pelo TCU, entre os anos 2001 e 2004. A escolha do tipo de auditoria (operacional) se deu em razão de novas tendências do gerencialismo público, que propõe o estabelecimento de instituições mais flexíveis e menos hierarquizadas, com abrandamento dos controles formais e definição clara de objetivos a serem alcançados, na forma de indicadores de desempenho. Esse novo modelo, por ser muito propício a um controle de resultados ou de desempenho, tem influenciado as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) em todo o mundo. Nas palavras de Albuquerque:

Tais mudanças na gestão pública repercutiram na forma de atuação dos organismos de controle. EFS de diversos países, organizadas tanto sob a forma de controladorias como de tribunais de contas, 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. [...] No Government Accountability Office (GAO), a EFS norte-americana, cerca de 85% da força de trabalho passou a ser usada em auditorias operacionais. (ALBUQUERQUE, 2006, p.16-17).

O TCU, conforme o autor, não ficou de fora dessa tendência, o que foi também consistentemente ratificado neste trabalho, na medida em que parte significativa dos processos que compuseram a amostra constituíram auditorias do tipo operacional. Nesse sentido, o trabalho de Albuquerque (2006) será de grande utilidade para estabelecimento de diálogo e complementariedade de análises e informações.

Adicionalmente aos trabalhos aqui destacados, uma extensa pesquisa bibliográfica foi realizada, tanto para o estabelecimento do referencial teórico deste estudo, quanto para o desenvolvimento de análises e avaliações dos resultados obtidos a partir dos dados coletados. Ao

longo dos próximos capítulos, esses autores e estudos serão amplamente explorados. Previamente às análises, no entanto, importa assentar o terreno teórico, o que será iniciado, no próximo tópico, com explanações sobre o contexto normativo e institucional que envolve o controle externo federal no Brasil.

1 O CONTROLE EXTERNO FEDERAL NO BRASIL: SÍNTESE DA BASE NORMATIVA E INSTITUCIONAL

Estudar o exercício do controle externo do meio ambiente pelo TCU e pela Câmara dos Deputados envolve investigar, previamente, o papel dessa função estatal e os principais processos existentes para sua operacionalização. Speck (2011, p. 129) ensina que, de forma geral, o papel das instituições de controle é produzir dois tipos de resultados por meio de seus trabalhos. O primeiro tipo se refere a resultados relacionados a eventos do passado que exigem a adoção de medidas sancionatórias, de responsabilização e de correção de irregularidades. O segundo tipo se refere eventos futuros que exigem a adoção de reformas preventivas ou medidas capazes de eliminar fontes sistemáticas de ineficiência, desperdício e má gestão. Diferentemente de medidas sancionatórias, de aplicabilidade direta, as reformas preventivas, para que sejam efetivamente implementadas, exigem o convencimento de legisladores e administradores acerca da solidez das constatações e da necessidade de ação.

Consoante o mesmo autor, a entrega desses resultados envolve três estágios de trabalho nos processos de controle externo, quais sejam, a seleção do objeto de auditoria ou fiscalização, o acesso aos atos ou fatos ilegais ou ineficientes, também chamados de achados, e a tradução dos achados em sanções, determinações, recomendações ou outros tipos de deliberações (SPECK, 2011, p. 131). Destaca-se que o termo “achado de auditoria” é definido como fato relevante, digno de relato pelo auditor, constituído por quatro atributos essenciais, quais sejam, situação encontrada (ou condição), critério de auditoria (como deveria ser), causa (razão do desvio em relação ao critério) e efeito (TCU, 2017a, p. 8).

No que se refere ao objeto de fiscalização, ele pode advir de auditorias mandatórias por lei; de trabalhos selecionados pelo próprio órgão de controle, que avalia a necessidade e conveniência, conforme seus próprios estudos e avaliações; ou de auditorias requisitadas por atores ou instituições externas. Como será mais detalhado adiante, as Comissões da Câmara dos Deputados estão entre os legitimados e requisitar a realização de auditorias ao TCU. Speck (2011, p. 129) destaca que cada uma dessas formas de seleção traz consequências específicas em termos de eficiência com a qual interações institucionais são promovidas e as irregularidades são detectadas.

Selecionado o objeto, a auditoria ou fiscalização analisa-o com o fim de acessar potenciais ilegalidades ou inconformidades geradoras de ineficiência. Existem, portanto, dois

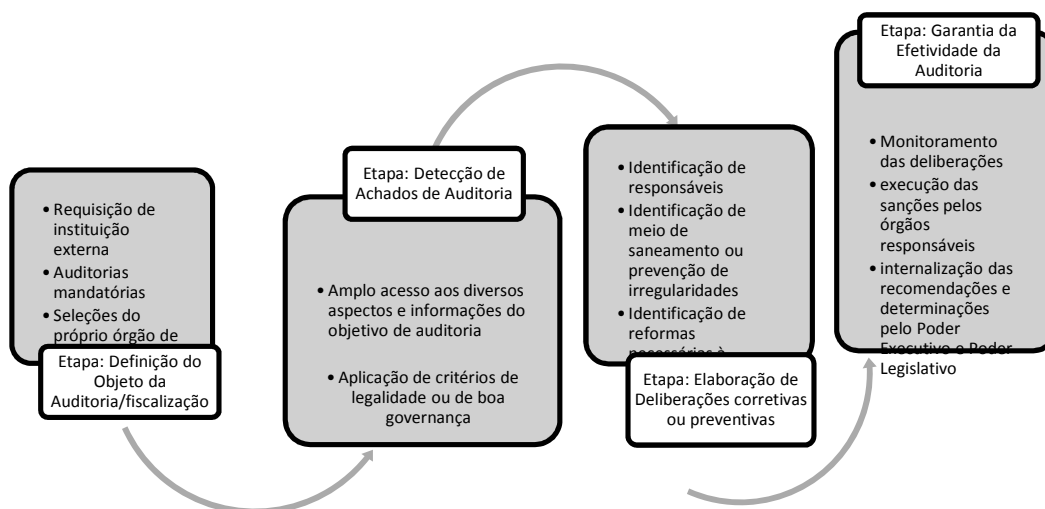
principais critérios nos processos de controle, quais sejam, aqueles relacionados à legalidade de atos e fatos e aqueles que dizem respeito a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade desses atos. O conjunto desses conceitos (eficiência, eficácia, efetividade e economicidade) tem sido abarcado pelo conceito de governança. O TCU (2014a, p. 17) entende governança como a “estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados”. O mesmo órgão traz a seguinte descrição para o conceito:

De acordo com o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2011), governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. Em essência, a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público. (TCU, 2014a, p. 17)

Assim, diante de critérios relacionados a normas ou a referências de boa governança, achados de auditoria são detectados e traduzidos em comandos, também chamados de deliberações. As deliberações, de forma geral, podem conter sanções, determinações ou recomendações para a adoção de medidas tendentes a sanear as irregularidades ou impropriedades detectadas. Quando esses achados se referem a atos ilegais já consumados, Speck (2011, p. 128) explica que os órgãos de controle de muitos países possuem poder limitado, cabendo a eles, no máximo, enviar relatórios a outras instituições capazes de aplicar sanções e responsabilizações civis, administrativas e criminais. No modelo brasileiro, como será mais detalhado adiante, a abordagem é bastante diferente. No caso dos Tribunais de Contas, o próprio órgão pode aplicar penalidades ao administrador ou gestor público. Maiores limitações existem apenas em relação a atos e fatos criminais, acerca dos quais o controlador deve ater-se ao dever de reportá-los ao Ministério Público e demais órgãos competentes. Em quaisquer casos, após a expedição de deliberações e aplicação de sanções aos responsáveis, resta a tarefa de monitorar e cobrar seu cumprimento. O monitoramento é etapa de extrema importância para que se garanta a efetividade dos processos de controle externo. É por meio do monitoramento que o órgão de controle atesta o cumprimento das medidas determinadas e avalia se o efeito positivo esperado foi, de fato, alcançado. Sem bons processos de monitoramento, pouco pode-se dizer acerca da efetividade do controle.

A Figura 1 a seguir traz fluxograma que resume as principais etapas de um processo típico de controle externo.

Figura 1 – Fluxogramas das principais etapas de um processo típico de controle externo



Fonte: A autora (2019)

O TCU, por ser órgão técnico e especializado em controle externo, possui, naturalmente, um arsenal muito mais amplo de instrumentos, mecanismos e processos para execução de fiscalizações e expedição de deliberações, quando comparado às Casas do Congresso Nacional. Se unidos, no entanto, os processos disponíveis aos dois órgãos tendem a produzir maiores resultados, como será discutido ao longo deste trabalho.

No âmbito do TCU, grande parte das atividades de controle se desenvolve por meio de auditorias, que, conforme a respectiva finalidade e tipos de critérios adotados, recebem diferenciada nomenclatura e forma de condução.

Consoante o documento “Glossário de Termos do Controle Externo”, a auditoria pode ser entendida como:

Processo sistemático de obtenção e avaliação objetiva de evidência de auditoria para determinar se as informações ou as condições reais de um objeto estão de acordo com os critérios aplicáveis (ISSAI 100); processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação (ou condição) para determinar a extensão na qual os critérios aplicáveis são atendidos, obter evidências quanto ao atendimento e relatar os resultados da avaliação a destinatários predeterminados (NAT) – instrumento de fiscalização utilizado pelo TCU para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro. (TCU, 2017a, p.11).

Essas auditorias, conforme o mesmo Glossário (TCU, 2017a, p. 11), podem ser de natureza financeira, operacional ou de conformidade. O que as diferencia é a natureza ou tipo de desempenho do Poder Público que será avaliado, ou, em outras palavras, o tipo de critério que será aplicado nas avaliações. Assim, as auditorias financeiras buscam avaliar a adequabilidade e confiabilidade das demonstrações financeiras do setor público. Já as auditorias de conformidade buscam avaliar a legalidade, em sentido amplo, de atos e fatos da administração, ou seja, buscam avaliar se normas constitucionais, legais e infralegais aplicáveis à determinada situação estão sendo adequadamente cumpridas. As auditorias operacionais, por sua vez, buscam promover o aperfeiçoamento da gestão e da governança públicas, avaliando eficiência, eficácia, efetividade e economicidade de organizações, programas e atividades governamentais.

Além de auditorias, o TCU exerce o controle externo por meio de processos de inspeção, de levantamento, monitoramento e acompanhamento em diversas áreas temáticas de atuação governamental. Diferentemente das auditorias operacionais e de conformidade, diferenciadas pelo tipo de critério adotado, os tipos processos citados são diferenciados, primordialmente, pelo seu objetivo. Há que se mencionar ainda os processos de realização mandatória pelo texto da própria Constituição Federal. Consoante o art. 71 da Carta Magna, compete ao TCU, entre outras atribuições, apreciar as contas anuais do Presidente da República, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, apreciar a legalidade de atos de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.

É interessante registrar que, no que tange aos processos de controle externo que atuam em áreas temáticas ou em áreas fins de órgãos e entidades da administração pública, o TCU conta com secretarias temáticas especializadas para conduzi-los. Entre elas, citam-se, por exemplo, as Secretarias de Controle Externo da Saúde, da Educação, de Desenvolvimento Econômico e a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental). Assim, cada secretaria, atuando em sua área temática de especialização, realiza auditorias em políticas, programas e outros objetos de controle inseridos no respectivo bloco temático. Após devidamente relatadas as auditorias e seus respectivos achados, os resultados são levados à apreciação do Plenário do TCU, atualmente composto por nove ministros. Da apreciação do Plenário são geradas decisões, que, no caso de auditorias e seus achados, são registradas na forma de acórdãos. Os acórdãos do TCU, de acordo com cada caso concreto, podem conter diversos tipos de comandos ou deliberações, tais como determinações, recomendações, ciência de falhas formais ou de descumprimento de leis, multas, julgamento de contas, entre outras. Cada uma dessas deliberações deve ser direcionada a órgãos, entidades ou gestores públicos, ainda que em solidariedade com organizações ou agentes privados. A verificação do cumprimento e do resultado das deliberações é realizada por meio de processos de monitoramento. Nos capítulos seguintes, maiores detalhamentos e explicações serão fornecidos sobre as formas de atuação do TCU.

No âmbito da Câmara dos Deputados, a fiscalização regular dos atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta, é realizado por meio das comissões temáticas, conforme a matéria de competência de cada uma delas. Assim, em matéria relacionada ao meio ambiente, por exemplo, as ações de fiscalização e controle deverão ser realizadas pela Comissão de Meio Ambiente (Cmads) da Câmara dos Deputados, por meio do instrumento Proposta de Fiscalização e Controle (PFC). A PFC é, portanto, o instrumento equivalente ao processo de auditoria do TCU e, assim como na Corte de Contas, pode assumir, no Congresso Nacional, a forma de fiscalização de conformidade, operacional, inspeção, levantamento ou monitoramento, conforme sejam seus critérios e objetivos. Diferentemente dos processos do TCU, no entanto, a PFC possui regulamentação bastante enxuta. Os regimentos internos, tanto da Câmara dos Deputados, quanto do Senado Federal, trazem apenas os contornos gerais do instrumento, o que, por um lado, oferece ampla liberdade de atuação aos parlamentares, mas, por outro, agrega

elevados riscos de baixa efetividade, haja vista a ausência da descrição mais detalhadas de procedimentos obrigatórios.

Consoante as regras dispostas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), as atividades de fiscalização e controle das comissões deverá ser realizada por meio da apresentação da chamada Proposta de Fiscalização e Controle (PFC), por qualquer membro ou congressista, à comissão. A PFC deverá conter específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada e deverá ser previamente relatada quanto à oportunidade e conveniência da medida, bem como quanto ao alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado.

Após aprovado o relatório prévio, que deverá conter plano de execução e metodologia de avaliação, a PFC pode ser executada pela comissão, a qual poderá solicitar apoio do TCU para a tarefa, por meio de requisição de providências ou informações. O relatório final da PFC, após aprovado, deverá ser encaminhado, conforme o caso:

- a) à Mesa, para as providencias de alçada desta ou do Plenário, oferecendo, conforme o caso, projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, ou indicação, que será incluída em Ordem do Dia dentro de cinco sessões;
- b) ao Ministério Público ou a Advocacia-Geral da União, com a cópia da documentação, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais;
- c) ao Poder Executivo, para adotar as providencias saneadoras de caráter disciplinar e administrativo decorrentes do art. 37, §§ 2º a 6º, da Constituição Federal, e demais dispositivos constitucionais e legais aplicáveis, assinalando prazo hábil para seu cumprimento;
- d) à Comissão Permanente que tenha maior pertinência com a matéria, a qual incumbirá fiscalizar o atendimento do prescrito no inciso anterior;
- e) à Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, e ao Tribunal de Contas da União, para as providências previstas no art. 71 da mesma Carta.

Assim como os acórdãos do TCU, as conclusões dos relatórios finais das PFCs podem trazer evidências acerca de diversos tipos de irregularidades, bem como deliberações a órgãos ou entidades da administração pública a fim de corrigir as impropriedades detectadas. Também de forma similar ao TCU, outros tipos de mecanismos estão colocados à disposição do Congresso Nacional para o exercício do controle externo. Como já sublinhando neste trabalho, tem-se, entre

os mecanismos de controle do Poder Legislativo, os requerimentos de informações, a convocação ou o convite a Ministros de Estado, a realização de audiências públicas e as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) Apesar da importância desses instrumentos e de sua ampla utilização pelo Congresso Nacional, não serão o foco de estudo desse trabalho, o qual se voltará para o instrumento Proposta de Fiscalização e Controle (PFC). A eleição da PFC como objeto de estudo é motivada, primeiramente, pelo fato da já conhecida baixa utilização e pouca efetividade da PFC. Assim, investigar o instrumento de forma mais detalhada pode trazer luz às possíveis causas desse fenômeno. Em segundo lugar, entende-se que a PFC é o instrumento que se encaixa na categoria de processo de controle externo. Os requerimentos de informação e a realização de audiências, não obstante sirvam para produzir subsídios e informações sobre a atuação da Administração Pública e, em alguma medida, exercer controle sobre ela, não podem ser categorizados como processos de controle externo, porquanto não possuem rito formalizado que os caracterizem como tal. No que se refere às CPIs, não obstante tenham rito processual bem regulamentado e amplos poderes investigatórios, se diferem das PFCs, dentre outros fatores, por não terem sido previstas para o regular e rotineiro exercício do controle, porquanto possuem vários tipos de limitações. A CPI necessita de requerimento de um terço dos membros da CD para ser instalada, não pode ser instalada caso já estejam em funcionamento pelo menos cinco CPIs na Casa (salvo mediante projeto de resolução com o mesmo quórum mínimo de apresentação do requerimento), deve se referir a fato determinado e ser conduzida por prazo certo. Nenhuma dessas condições está imposta às PFCs, que podem ser instaladas pelas comissões temáticas sempre que observarem a necessidade de averiguar o desempenho da Administração Pública em questões relacionadas aos temas de sua competência. É por meio das PFCs, portanto, que o Congresso Nacional tem amplo espaço para exercer, de forma rotineira, permanente e processualmente estruturado, o controle externo.

Além de aspectos relacionados a condução de processos de controle externo pelo TCU e pela Câmara dos Deputados de forma individual, serão também abordados neste trabalho questões referentes à interação entre os dois órgãos. No que se referem aos instrumentos formalizados de integração, tem-se, na Câmara dos Deputados, previsão do Regimento Interno sobre a possibilidade de que Comissões solicitem ao TCU a realização de fiscalização específica ou o fornecimento de informações sobre fiscalizações já realizadas, tais como relatórios e balanços a fim de serem avaliados pelas comissões. No TCU, tem-se a Resolução TCU n. 215, de

20 de agosto de 2008, que prevê tratamento urgente e natureza preferencial para as solicitações do Congresso Nacional. Como já destacado, a interação institucional é aspecto potencialmente importante para a efetividade do controle e para o aprimoramento de sua qualidade, haja vista a complementariedade de funções técnicas e políticas entre os órgãos. Assim, mecanismos de interação formalmente revistos e outros que, mesmo não formalizados foram identificados ao longo do estudo, serão explorados nos próximos capítulos.

Em suma, observa-se que os processos de controle externo possuem características diferentes conforme o objetivo que perseguem e o órgão de controle que os conduz. Este trabalho almeja avaliar a funcionalidade desses processos em relação a todos esses aspectos. Os processos conduzidos pelo TCU e pela CD, em suas variadas formas, serão estudados, tornando-se de grande importância apresentar maiores detalhes acerca das características do controle em cada órgão. Assim, os tópicos que seguem tratarão de particularidades e detalhamentos acerca da atuação do TCU e da CD, especialmente em relação aos temas de meio ambiente e de agropecuária, focos deste estudo. Detalhamentos sobre o relacionamento entre os órgãos serão também apresentados em tópico próprio deste trabalho, haja vista que a interação institucional é ponto de discussão e avaliação, pois se entende que essa interação é importante e tem influência na efetividade do controle externo.

1.1 Atuação do Tribunal de Contas da União: particularidades e detalhamento

O Tribunal de Contas da União é instituição antiga, tendo sido criada pelo Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890. Não obstante estar há muito presente na estrutura administrativa e ter a importância de suas funções para o funcionamento da democracia amplamente reconhecida, o conhecimento acerca desse órgão, tanto pela sociedade quanto por pesquisadores, tem se desenvolvido apenas nos anos recentes. Isso se deve, muito provavelmente, pela atuação da Corte de Contas em questões que despertaram o interesse nacional nos últimos anos, tal como a emissão de parecer prévio pela recomendação de rejeição das contas do Presidente da República relativas ao ano de 2014.

Antes desse despertar de interesse pelo conhecimento acerca do TCU, o órgão permaneceu em estágio de quase total desconhecimento. Rosilho (2016, p. 14) afirma que o TCU chegou a ser descrito, mesmo após cem anos de sua criação, como um “um grande desconhecido”. As primeiras pesquisas mais amplas sobre seu funcionamento e dinâmica vieram a ser publicadas apenas nos anos de 2000, por Bruno Speck. A elevação do interesse da sociedade

em compreender a atuação do TCU foi acompanhada por grandes transformações e evoluções no órgão, que passou a direcionar sua estrutura e forma de atuação à promoção do estreitamento de relações com o público e ao oferecimento de respostas mais qualificadas às demandas da sociedade. Nesse passo, entre as modificações adotadas pelo TCU, se destaca a agrupação de unidades técnicas responsáveis por fiscalizações em torno de temas específicos. Conforme publicação do órgão (TCU, 2015, p. 21), essa reestruturação permite às unidades técnicas aprofundarem-se nos conhecimentos relacionados a suas áreas de especialização, a ponto de cada uma delas ser capaz de identificar as respectivas áreas de risco e relevância, bem como de compreender os modelos e os instrumentos de governança que as cercam.

Para temas relacionados à agricultura e ao meio ambiente, foi criada, em 2013, a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental). A criação dessa unidade tende a aperfeiçoar os trabalhos de controle, mas não é ela que marca o início da atuação do TCU nessas matérias. Ribeiro e Oliveira (2003, p. 26) explicam que foi em 1995, na gestão do então Ministro Marcos Vilaça, que foram tomadas as primeiras iniciativas com vistas a inserir a questão ambiental no âmbito do controle externo. Oficialmente, essa inserção aconteceu em 1998, por meio da Portaria-TCU 383, de 5 de agosto de 1998, que aprovou a estratégia de atuação para o controle da gestão ambiental, resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental (PDFA).

A mencionada portaria reconheceu a necessidade de suprir, no âmbito do TCU, a carência de adequado controle da gestão ambiental e, entre diversas importantes disposições, estabeleceu as premissas do controle da gestão ambiental e as principais formas de atuação do TCU nessa função, conforme os arts. 2º, 3º e 4º transcritos a seguir:

Art. 2º O controle da gestão ambiental terá as seguintes premissas:

I - é objetivo do Poder Público a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, com vistas à disponibilidade equitativa e permanente dos recursos ambientais;

II - é necessário que a promoção do desenvolvimento sócioeconômico seja compatível com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

Art. 3º O controle da gestão ambiental será efetuado

I - por meio da fiscalização ambiental de:

a) ações executadas por órgãos e entidades do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA;

b) políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental.

II - por meio da inserção do aspecto ambiental na fiscalização de:

- a) políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental;
- b) projetos e atividades que potencial ou efetivamente causem impactos negativos diretos ao meio ambiente.

III - por meio da inserção do aspecto ambiental nos processos de tomadas e prestações de contas de órgãos e entidades:

- a) integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA;
- b) responsáveis pelas políticas, programas, projetos e atividades a que se refere o inciso anterior.

Parágrafo único. Considera-se fiscalização ambiental, para os fins desta Portaria, as auditorias, inspeções, levantamentos e acompanhamentos que tenham por objeto a análise da gestão ambiental.

Art. 4º Para melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, o controle da gestão ambiental de que trata esta Portaria deverá ser empreendido de forma articulada com a atuação do Congresso Nacional e dos órgãos do Sistema de controle Interno. (TCU, 1998).

A atuação do TCU no controle externo do meio ambiente já completa, portanto, vinte anos, sendo a criação de uma secretaria especializada o marco de um amadurecimento e reconhecimento da importância do tema para o País. Lima (2009, p. 202) apresentou discussões sobre a necessidade de criação de uma unidade especializada para o meio ambiente a fim de dar tratamento de destaque ao tema. Anteriormente à criação da SecexAmbiental, as auditorias de meio ambiente eram alocadas em estruturas administrativas cujos trabalhos nem sempre guardavam conexão com os temas ambientais ou não lhes ofereciam a prioridade necessária. Diretoria do TCU para o meio ambiente chegou a compor, por exemplo, secretarias especializadas em obras públicas e, posteriormente, secretarias especializadas em saúde e previdência.

Atualmente, as auditorias em temas de meio ambiente e agricultura tendem a se concentrar na SecexAmbiental, sendo importante destacar que não ocorrem exclusivamente nessa secretaria. Diante da multi e interdisciplinaridade dos temas, auditorias que envolvem questões de gestão ambiental e agrícola podem (e são) desenvolvidas em outras secretarias do TCU, ainda que o tema meio ambiente e/ou agricultura não seja o seu núcleo central de atuação. Para os fins desta pesquisa, no entanto, apenas os trabalhos desenvolvidos pela SecexAmbiental serão avaliados. É importante destacar ainda que, não obstante a SecexAmbiental tenha sido criada com esse nome apenas em 2013, sua estrutura especializada em questões ambientais já havia sido

delineada e operava no TCU, sob a nomenclatura de 8ª Secretaria de Controle Externo (8ª Secex), sendo possível, portanto, que alguns trabalhos dessa Secex sejam aqui também estudados.

A SecexAmbiental, conforme o art. 3º da Portaria-TCU 383, de 5 de agosto de 1998, deve, entre outras funções, realizar fiscalizações, por meio de auditorias, inspeções, levantamentos e acompanhamentos que tenham por objeto a análise da gestão ambiental e agrícola. Com respeito às auditorias, sabe-se que elas podem centrar-se no exame da legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a jurisdição do órgão de controle, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Podem, também, ter foco na análise do desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. Essa diferenciação divide as auditorias em duas categorias, quais sejam, as auditorias de conformidade e as operacionais, respectivamente.

Enquanto nas auditorias operacionais o critério é a boa gestão e a boa governança, nas auditorias de conformidade o critério é a norma aplicável. Em outras palavras, auditorias de conformidade procuram avaliar o estrito cumprimento da lei, em sentido amplo. Conforme explica Dye (2007, p. 312), auditorias de conformidade tem como padrão aos critérios estabelecidos em leis, regulamentos, disposições contratuais, acordos e outros requisitos que podem afetar a aquisição, proteção e uso dos recursos da entidade, além da quantidade, qualidade, pontualidade e custo dos serviços que a entidade produz e entrega. Por serem auditorias próprias à identificação ilegalidades e irregularidades, ou seja, relacionadas a um controle mais formal, tendem a gerar mais responsabilizações e sanções. Albuquerque (2006) explica que essa é a forma mais antiga e tradicional de controle, aos moldes de uma organização burocrática weberiana da administração pública. Nas palavras do autor:

Ao longo do primeiro século de sua existência, inaugurada em 1890 com a criação do TCU, as chamadas cortes de contas brasileiras exerceram um controle de natureza formal, voltado para a verificação da regularidade da execução dos gastos públicos, da legalidade dos atos administrativos e da fidedignidade dos demonstrativos financeiros, seguindo o padrão de atuação que predominava no mundo capitalista. 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).

A crise do Estado contemporâneo vivida no final do século XX, catalisada, segundo Abrucio (1997, p. 9-10 *apud* ALBUQUERQUE, 2006, p. 14), pela crise do petróleo de 1973, pela crise fiscal e situações de ingovernabilidade e enfraquecimento dos governos, provocou discussões e avaliações acerca das dimensões e papel do Estado, bem como das relações entre o governo e a sociedade. É nesse cenário que surge o conceito de governança e críticas à burocracia. Albuquerque explica que:

Para responder ao esgotamento do modelo weberiano, passaram a ser introduzidos padrões gerenciais na administração pública. [...] Conformou-se, então, um conjunto de práticas que se convencionou chamar de Nova Gestão Pública, Gerencialismo ou Administração Pública Gerencial. Seu traço mais explícito é a incorporação à gestão pública de algumas práticas consideradas comuns na gestão empresarial, caracterizadas pelo aumento das responsabilidades dos gestores, a mudança de enfoque do controle de processos para o controle de resultados e uma maior rigidez nas especificações de desempenho. Buscava-se, com isso, o aumento da efetividade e eficiência do setor e maior responsabilização das agências governamentais frente aos clientes e consumidores do serviço público. (ALBUQUERQUE, 2006, p. 15-16).

Essas modificações levaram os órgãos de controle a modificarem suas formas de atuação, de modo a se adequarem aos novos modelos de gestão pública. Surgem então as auditorias operacionais, que procuram avaliar a qualidade da governança, por meio de critérios relacionados à economicidade, eficácia, eficiência e efetividade dos atos de gestão. Em virtude do caráter mais abstrato dos conceitos trabalhados nessas auditorias, elas tendem a resultar em menor aplicação de sanções e responsabilizações. Lima (2009, p. 114) assim define os conceitos abarcados pela governança:

- a) Economicidade - minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.
- b) Efetividade – relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados).
- c) Eficácia – grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.
- d) Eficiência - relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo.

Rosilho (2016, p. 116), sobre desses conceitos, entende que há pouca certeza acerca de seus reais contornos. Para o autor, mais importante que a definição exata dos termos está a compreensão de que eles “não ensejam avaliações propriamente jurídicas, baseadas no binômio

legal/ilegal. Envolvem, isto sim, avaliações de outra natureza – econômica (custo/benefício), política (adequado/inadequado), filosófica (justo/injusto) etc”. Os critérios das auditorias operacionais não são, portanto, tão objetivos e diretos, como no caso das auditorias de conformidade. Diversas podem ser as fontes de critérios das auditorias de conformidade, o que também contribui para um caráter mais subjetivo e amplo desse tipo de trabalho. Albuquerque (2006, p. 58) enumera, entre as possíveis fontes de critérios, comparações históricas e comparações com as melhores práticas; normas, experiências e valores profissionais; indicadores chave de desempenho; conhecimentos científicos novos ou já consolidados, entre outros. Assim, da mesma forma que Rosilho (2016, p. 295), Albuquerque (2006, p. 58) entende que as auditorias operacionais possuem a característica de serem, por natureza, mais abrangentes, apresentando mais pontos de discussão e argumentação e estando mais suscetível a julgamentos e interpretações.

Dye (2007, p. 313) pondera que, apesar do foco inerente das auditorias operacionais, elas podem incluir algumas referências a leis e regulamentos e ajudar a identificar ilegalidades. Mesmo sendo auditorias que se concentram em questões operacionais, não é incomum que os auditores observem algumas atividades que não estão de acordo com as regras e regulamentos. Assim, segundo Dye (2007, p. 313), embora as auditorias de desempenho não sejam projetadas para identificar questões ilegais, elas, às vezes, surgem nesse tipo de trabalho. Sintetizando a questão, Rosilho assim diferencia as auditorias operacionais das de conformidade:

[...] na fiscalização operacional, a análise recai sobre um conjunto de decisões realizadas, enquanto na fiscalização de conformidade os atos e condutas são aferidos isoladamente e, como aponta José Afonso da Silva, envolve o controle do resultado. (ROSILHO, 2016, p. 114).

Conforme previamente mencionado, além de auditorias, outros instrumentos de controle são utilizados pelo TCU, conforme o objetivo de trabalho. Entre os demais instrumentos, estão as Inspeções, os Acompanhamentos e os Monitoramentos.

Valendo-se das palavras de Lima, tem-se as seguintes definições e contornos da aplicação desses instrumentos:

- Inspeção

Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado pelo TCU 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 praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

Usualmente, a necessidade da inspeção é constatada no momento da instrução de um processo, quando o auditor se depara com a ausência de informações ou elementos importantes para a formação de opinião sobre o assunto em exame, e quando a inspeção viabiliza a obtenção de tais elementos ou informações de modo mais completo, mais célere ou mais confiável do que uma diligência. Assim, a inspeção distingue-se dos demais instrumentos de fiscalização pois não constitui um processo autônomo. Via de regra, a inspeção é realizada por equipes menores e por períodos menores que os das auditorias, levantamentos e monitoramentos.

- Acompanhamento

O TCU conceitua Acompanhamento como o instrumento de fiscalização utilizado para:

I – examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e

II – avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

- Monitoramento

Por sua vez, Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo TCU para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos. O gestor deve elaborar um plano de ação para a implementação das recomendações do TCU, incluindo um cronograma com a definição de atividades, responsáveis e prazos. Após as auditorias de natureza operacional costumam ser realizados até três monitoramentos. Em geral, o monitoramento é realizado pelo menos um ano após a expedição do Acórdão que fixou as determinações cujo cumprimento se pretende verificar. (LIMA, 2009, p. 110-111).

Devem ser mencionados ainda os processos de controle externo do tipo **Levantamentos**, idealizados como instrumentos prévios às fiscalizações propriamente ditas, com vistas a melhor identificar e conhecer o objeto que se pretende fiscalizar e colher subsídios para planejamento e priorização de trabalhos futuros. Para Rosilho (2016, p. 291), os levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos são tipos processuais que, apesar de não terem origem

legal, mas terem sido criados pelo próprio TCU, em seu Regimento Interno, estão conectados ao processo de fiscalização e investigação e, portanto, “não destoam do plexo de competências que lhe foram outorgadas pelo ordenamento jurídico”.

Além dos instrumentos próprios de fiscalização supramencionados, processos de controle externo podem ser iniciados e desenvolvidos por meio de **Representações, Denúncias e Solicitações do Congresso Nacional**. As Solicitações do Congresso Nacional serão melhor detalhadas e discutidas na seção 1.3 deste capítulo, quando questões atinentes ao relacionamento institucional entre TCU e CD forem discutidas. No que se refere às denúncias, tem-se que, por força do § 2º do art. 72 da Constituição Federal, “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. A denúncia ao TCU está regulamentada nos arts. 53 a 55 da Lei n. 8.443, de 1992, a Lei Orgânica do TCU, os quais dispõem que:

Art. 53 [...]

§ 3º A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do responsável.

§ 4º Reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados a oportunidade de ampla defesa.

Art. 54. O denunciante poderá requerer ao Tribunal de Contas da União certidão dos despachos e dos fatos apurados, a qual deverá ser fornecida no prazo máximo de quinze dias, a contar do recebimento do pedido, desde que o respectivo processo de apuração tenha sido concluído ou arquivado.

Parágrafo único. Decorrido o prazo de noventa dias, a contar do recebimento da denúncia, será obrigatoriamente fornecida a certidão de que trata este artigo, ainda que não estejam concluídas as investigações.

Art. 55. No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria. (BRASIL, 1992)

Com respeito às representações, o inciso XI do art. 71 da Constituição Federal reza que compete ao TCU representar ao poder competente sobre irregularidades e abusos apurados. O inciso VIII do art. 1º da LOTCU assevera ser competência do TCU “representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades, inclusive as de Ministro de Estado e autoridade de nível hierárquico equivalente”. Rosilho (2016, p. 322) explica que a competência do TCU para representar remonta as suas origens, tendo constado já da primeira lei orgânica (BRASIL, 1892). Trata-se de

competência bastante ampla, de modo que, diante de evidências de qualquer abuso ou irregularidade, pode o TCU representar basicamente a qualquer órgão de controle da Administração Pública e ao Ministério Público. O TCU pode, até mesmo, representar a ele mesmo, caso em que unidades técnicas, diante de irregularidades graves e com vistas a evitar a impunidade, representam a outras unidades do TCU, com competências e jurisdição mais apropriadas. Além do objetivo de evitar a impunidade, Rosilho (2016, p. 323) entende que a representação tem também como objetivo “incentivar a cooperação entre órgãos de controle, permitindo que, via representação, o TCU possa dialogar com diferentes instituições, possuidoras de competências e de atribuições complementares”.

Importante lembrar que a implementação de qualquer um desses processos de controle externo tende a gerar a necessidade de expedição de comandos ou deliberações pelo TCU. Essas deliberações são, em geral, exaradas por meio de acórdãos proferidos em decisões do Plenário da Corte de Contas, o qual é composto por nove Ministros. As deliberações podem ser compostas de diversos tipos de medidas, com maior ou menor força de vinculação. O Regimento Interno do TCU (RITCU), em seu art. 250, traz o rol de providências que o Relator ou o Tribunal poderá adotar diante de constatações originadas de fiscalizações de atos e contratos:

- I - determinará o arquivamento do processo, ou o seu apensamento às contas correspondentes, se útil à apreciação destas, quando não apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- II – determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis ou que não configurem indícios de débito e o arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações;
- III – recomendará a adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, encaminhando os autos à unidade técnica competente, para fins de monitoramento do cumprimento das determinações;
- IV – determinará a audiência do responsável para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa, quando verificada a ocorrência de irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial.
- V – determinará a oitiva da entidade fiscalizada e do terceiro interessado para, no prazo de quinze dias, manifestarem-se sobre fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor. (TCU, 2011b).

O § 2º do mesmo artigo prevê a possibilidade de aplicação de multa ao responsável, na ocasião em que não for elidido o fundamento da impugnação. O § 5º explica que a aplicação da multa não implica prejulgamento das contas ordinárias da unidade jurisdicionada, devendo o fato ser considerado no contexto dos demais atos de gestão do período envolvido. O art. 268 do RITCU elenca as hipóteses passíveis de aplicação de multa:

I – contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nos incisos I, II e III do *caput* do art. 209, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante definido no *caput* deste artigo;

II – ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante a que se refere o *caput*;

III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante referido no *caput*;

IV – descumprimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência determinada pelo relator, no valor compreendido entre cinco e cinquenta por cento do montante a que se refere o *caput*;

V – obstrução ao livre exercício das auditorias e inspeções determinadas, no valor compreendido entre cinco e oitenta por cento do montante a que se refere o *caput*;

VI – sonegação de processo, documento ou informação, em auditoria ou inspeção, no valor compreendido entre cinco e oitenta por cento do montante a que se refere o *caput*;

VII – descumprimento de decisão do Tribunal, salvo motivo justificado, no valor compreendido entre cinco e cinquenta por cento do montante a que se refere o *caput*;

VIII – reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal, no valor compreendido entre cinquenta e cem por cento do montante a que se refere o *caput*. (TCU, 2011b).

Além da aplicação de multas, pode o TCU impor outros tipos de sanção. Conforme a gravidade da infração cometida, pode declarar responsável inabilitado, por período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo ou comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal; e pode declarar a inidoneidade de licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos dos art. 46 e 60 da Lei Orgânica do TCU, respectivamente (BRASIL, 1992). Adicionalmente, conforme o art. 251 do RITCU, se verificada a ilegalidade de ato ou contrato em execução, deverá o TCU assinar prazo de até quinze dias para que o responsável adote as providências necessárias ao

exato cumprimento da lei. No caso de ato administrativo, caso as providências não sejam adotadas no prazo estipulado, o TCU deverá sustar sua execução, com concomitante expedição de cominação à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal e com aplicação de multa ao responsável. Para o caso de contrato administrativo, o TCU deverá comunicar o fato ao Congresso Nacional, ao qual compete adotar o ato de sustação e exigir a adoção de medidas ao Poder Executivo. Apenas no caso de inércia do Congresso Nacional ou do Poder Executivo, após o curso de 90 dias, é que pode o TCU decidir a respeito da questão. Há que mencionar ainda a possibilidade de o TCU expedir medidas cautelares, no início ou no curso de qualquer apuração (TCU, 2011b). Entre essas medidas, tem-se:

- a) o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento;
- b) a decretação, por prazo não superior a um ano, da indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração;
- c) solicitação de arresto de bens dos responsáveis julgados em débito; e
- d) suspensão do ato ou do procedimento impugnado, com ou sem a prévia oitiva da parte, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nas hipóteses de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito.

Observa-se, portanto, que as deliberações do TCU podem ser do tipo determinação, recomendação, imposição de sanções ou adoção de medidas cautelares. As determinações, como explica Rosilho (2016, p. 340), estão mais próximas da ideia de “ordem”, enquanto as recomendações estão mais relacionadas à noção de “sugestão”, não obstante o seu não cumprimento deva ser devidamente justificado pelo gestor, sob pena de serem convertidas em determinações.

Consoante a Resolução-TCU n. 265, de 9 de dezembro de 2014, as determinações devem ser expedidas em casos mais relevantes de infração à legislação, norma ou jurisprudência, devem ter prazo definido para cumprimento e devem ser avaliadas quanto à viabilidade fática, técnica e jurídica de cumprimento, considerando a estrutura e as competências da unidade jurisdicionada.

Conforme os arts. 3º e 4º da Resolução-TCU n. 265, de 2014:

Art. 3º A determinação deverá observar, ainda, os seguintes requisitos:

I - tratar de matéria inserida no âmbito das competências do Tribunal;

II - priorizar aspectos mais relevantes, com vistas à correção das principais deficiências identificadas;

III - estar fundamentada nos fatos apontados e/ou na análise efetuada no relatório e na instrução técnica, no parecer do Ministério Público junto ao Tribunal e no voto do relator;

IV - ser redigida de forma clara, precisa e completa, evidenciando "o que" deve ser aperfeiçoado ou corrigido e não "como" fazer; e

V - ser precedida de avaliação da viabilidade de sua implementação, quando couber.

Art. 4º A determinação para elaboração e apresentação de plano de ação, conforme modelos do Anexo I, exigirá que sejam especificados pela unidade jurisdicionada, no mínimo: I - as ações a serem adotadas para tratamento dos problemas identificados; II - os responsáveis pelas ações; III - os prazos para implementação. (TCU, 2014b).

A Portaria-Segecex n. 13, de 2011, estabelece, em seu art. 3º, que as propostas de determinação deverão conter prazo para cumprimento e comunicação ao Tribunal das providências adotadas, ou, excepcionalmente, no caso de situações mais complexas, para apresentação de plano de ação com vistas a sanear o problema verificado. O art. 4º do mesmo regulamento determina que as falhas formais ou descumprimento de leis, normas ou jurisprudência que não tenham ensejado proposta de aplicação de multa nem de determinação constarão de item específico da proposta de encaminhamento e devem ser objeto de Ciência aos responsáveis pelo órgão ou entidade. Ainda acerca das propostas de Ciência, o art. 7º da Resolução 265, de 2014 detalha a aplicação dos instrumentos, estipulando que o TCU poderá dar Ciência à unidade jurisdicionada da ocorrência de falhas formais ou descumprimento de leis, normas ou jurisprudência que não tenham ensejado aplicação de multa, determinação ou recomendação, de modo a serem adotadas medidas de prevenção à ocorrência de outras semelhantes. O § 1º do mesmo artigo estatui que a recorrência de impropriedade objeto de Ciência anteriormente proferida à unidade jurisdicionada poderá ensejar determinação.

Importa realizar aqui breve observação acerca da possibilidade de determinação de elaboração de plano de ação, prevista no art. 4º da Resolução 265/2014, porquanto esse tipo de deliberação tem se tornado mais frequente nos acórdãos proferidos pelo Tribunal. Para Rosilho (2016, p. 340), esse tipo de determinação é mecanismo utilizado pelo TCU para aumentar seu

campo de jurisdição direta, na medida em que esses planos, apesar de dizerem respeito a questões administrativas e discricionárias do órgão jurisdicionado, as quais deveriam ser tratadas pelo TCU por meio de recomendações, recebem caráter vinculante quando são tratadas por meio de determinação. Nas palavras do autor:

Apesar de o órgão de controle ter um discurso consistente de que só lhe caberia elaborar determinações por conta de infrações à lei (aproximando-as do campo de jurisdição direta do tribunal), na prática há indícios de que o órgão de controle também esteja procurando atribuir efeitos vinculantes às recomendações (instrumentos que em tese estariam inseridos no campo de jurisdição indireta do TCU). Uma das estratégias para fazê-lo seria combinar em suas decisões recomendações com determinação para elaboração de ‘planos de ação’ para ‘sanear o problema verificado’. Trata-se, em realidade, de uma forma de descaracterizar o viés orientativo das recomendações. (ROSILHO, 2016, p. 340)

Após expedidas as deliberações, em quaisquer das formas e tipos mencionados, tem-se a fase de monitoramento, a qual, como já destacado, é de grande importância para o alcance da efetividade do controle. Os processos de monitoramento são os instrumentos próprios para aferição da implementação de recomendações e determinações do TCU, bem como para avaliação da efetividade desse cumprimento. Consoante o art. 8º da Resolução-TCU 265, de 2014:

Serão monitoradas: I - as determinações previstas no Art. 2º desta Resolução, obrigatoriamente; II - as recomendações previstas no Art. 6º desta Resolução, a critério do Tribunal, do Relator ou da unidade responsável técnica; e III - as ações constantes de plano de ação encaminhado ao Tribunal pela unidade jurisdicionada. Parágrafo único. Observado o disposto no *caput*, o monitoramento das determinações, das recomendações e das ações constantes de plano de ação encaminhado ao Tribunal pela unidade jurisdicionada será realizado pela unidade técnica proponente ou responsável pela unidade jurisdicionada, salvo decisão em contrário. (TCU, 2014b).

Entender as formas de atuação do TCU, por meio dos diversos tipos de processos e deliberações, tem grande relevância neste trabalho, pois é esse entendimento que tornou possível a identificação das principais variáveis que compõem os processos e que permitem compreender o perfil da atuação do controle, suas potencialidades e efetividade de resultados. Após identificadas, essas variáveis foram estudadas em cada processo que compôs a amostra, coletando-se as informações a ela pertinentes, de modo a desenvolver o banco de dados utilizado nesta pesquisa. De forma mais específica, para os processos do TCU, foram selecionadas dezesseis variáveis a seguir detalhadas:

- a) Tema da fiscalização – tema de escopo amplo, ou seja, que pode abarcar diferentes subtemas ou possibilidades de priorização de análise. Exemplo de temas: agropecuária, florestas, recursos hídricos;
- b) Subtema da fiscalização – tema, questão ou programa mais específico de avaliação. Indica o foco da análise. Exemplo: Seguro rural, concessão florestal, escassez hídrica;
- c) Número do processo – número atribuído ao processo pelo TCU;
- d) Tipo da fiscalização – se de conformidade, levantamento, operacional, se referentes a representações, denúncias, solicitações do congresso nacional ou a monitoramentos;
- e) Objetivo da fiscalização/processo – objetivo específico para o qual foi aberto o processo de controle externo, conforme registrado no relatório de auditoria;
- f) Principais constatações/achados/irregularidades da fiscalização – constatações relatadas pela equipe de auditoria, nas instruções de fiscalização;
- g) Prováveis causas – causas dos achados relatadas pela equipe de auditoria, nas instruções de fiscalização;
- h) Forma de comunicação dos resultados da fiscalização ao Congresso Nacional – se os resultados da fiscalização foram enviados ao Congresso e para quem foram direcionados (se às comissões, se ao Presidente da Casa, se ao parlamentar);
- i) Número do acórdão – número atribuído pelo TCU à deliberação;
- j) Tipo de Deliberação– se a deliberação é do tipo determinação, recomendação, alerta, ciência, fixação de prazo, entre outros;
- k) Categoria da Deliberação –tipos de demandas realizadas pelos órgãos de controle, agrupadas em torno de um objetivo semelhante ou comum. Para os fins deste estudo, foram instituídas 18 categorias de deliberação, conforme detalhado no Quadro 1 a seguir.
- l) Data da expedição do comando ou deliberação;
- m) Teor da deliberação – exato texto da deliberação proferida por meio do acórdão;
- n) Entidade ou órgão a que foi destinada a deliberação;
- o) Situação do monitoramento da deliberação – se o monitoramento da deliberação foi ou não concluído; e
- p) Situação do cumprimento da deliberação – se a deliberação foi ou não implementada ou cumprida, conforme aferido em monitoramento do TCU.

Observa-se que, no que tange às deliberações, duas variáveis foram criadas. A variável “Tipo de Deliberação” e variável “Categoria de Deliberação”. A primeira é mais intuitiva e de fácil compreensão a partir das exposições realizadas até aqui, pois seus contornos e possíveis entradas foram retiradas dos próprios normativos do TCU. Já a variável “Categoria da Deliberação” foi desenvolvida a partir da percepção de que, entre deliberações do mesmo tipo, os comandos possuíam objetivos diferenciáveis e que, por se repetirem entre os acórdãos, podiam ser categorizados. Assim, a “Categoria da Deliberação” é variável que procura agrupar, em suas possíveis entradas, comandos do tribunal que possuem, essencialmente, o mesmo objetivo. Em outras palavras, se refere ao mérito ou detalhamento da medida recomendada ou determinada. Importa salientar o fato de que essa variável é de elaboração própria, ou seja, não tem como fonte os normativos referentes aos processos de controle, como ocorre com as demais variáveis selecionadas. O Quadro 1 a seguir detalha a variável “Categoria da Deliberação”, trazendo suas possíveis entradas e respectivas descrições.

Quadro 1 - Detalhamento da Variável "Categoria da Deliberação"

Categoria da deliberação	Descrição
Envio/Disponibilização de informações	Deliberações referentes a requerimento de informações ou pedido de esclarecimentos acerca de atos ou fatos, quando o órgão ou entidade tem ou deve ter posse dessas informações ou que deverá tê-las ao final de determinados processos. Se refere também a requerimento do TCU para que determinadas informações sejam publicadas ou disponibilizadas ao acesso público. Exemplo: requerimento de manifestação acerca de irregularidades/achados; envio de diagnósticos sobre obras; envio de estudos de alternativas que já deveriam estar na posse no órgão/entidade.
Realização de Estudo	Medida bastante frequente quando, no curso das auditorias, o TCU constata a oportunidade de modificações que estão dentro do poder discricionário da Administração Pública e que, portanto, não podem ser objeto da deliberação. Para contornar esse impedimento, são comuns determinações e recomendações para a elaboração de estudos sobre a viabilidade de adotar (ou deixar de adotar) determinada prática, processo, sistema, rotina de trabalho ou de editar determinado regulamento.
Medida para recuperação de dano	Quando constatados danos ao erário, medidas, como a abertura de processos e quantificação de danos, são requeridas, a fim de promover o devido ressarcimento. Além de processos, o ressarcimento pode envolver o envio de informações a outras instituições.

Categoria da deliberação	Descrição
Observar jurisprudência TCU	Se referem a deliberações do TCU acerca da necessidade de serem observadas suas jurisprudências e decisões prévias nas atividades dos órgãos ou entidades.
Plano de Ação	Categoria bastante recorrente sob a nomenclatura “plano de ação” ou plano de providências”. Se referem a deliberações do TCU que buscam mover o órgão ou entidade no sentido de buscar e planejar soluções para os problemas encontrados nas fiscalizações, por meio da elaboração de planos. Deliberações referentes a elaboração de planejamentos estratégicos ou planejamentos orçamentários, como o PPA, também entram nesta categoria. Exemplo: determinar a elaboração de plano de ação com medidas que visem ao fortalecimento dos controles internos.
Edição de Regulamento	Deliberações referentes à necessidade de regulamentação de processos, estabelecimento claro de competências e, entre outras questões que, por não estarem devidamente regulamentadas, originam diversas inconformidades na Administração Pública.
Aprimoramento de Sistemas de Informação	Deliberações referentes à necessidade de desenvolver ou aprimorar Sistemas de informações e de banco de dados mais completos, robustos, integrados e seguros.
Recursos Humanos	Deliberações referentes à necessidade de promoção de treinamentos, capacitação e alocação de recursos humanos em determinadas funções.
Instauração de Procedimento Administrativo	Deliberações referentes à necessidade de estabelecer procedimentos administrativos para tornar mais seguros, eficazes ou eficientes os processos conduzidos pela Administração Pública. Se referem, em geral, à necessidade de implantação de determinadas rotinas de trabalho, rotinas de monitoramento ou fiscalização, instituição de indicadores de desempenho, com implantação de rotinas de aferição de resultados e revisão de metodologias, entre outros.
Sugestões Gerais	Deliberações, em geral na forma de recomendações, que listam diversas medidas para o aprimoramento da governança e para a correção de impropriedades constatadas pelo TCU. É comum virem na forma: “adote medidas ou providências a fim de corrigir...”.
Suspensão de Medida anterior	Deliberações que suspendem uma determinação ou recomendação exarada anteriormente pelo TCU.
Cumprimento da lei/regulamento	Deliberação que requer o cumprimento de determinada lei ou regulamento.
Medida para regularização de fato/ato	Deliberação que requer a adoção de medidas específicas a fim de regularizar situações contrárias ao ordenamento jurídico.
Abstenção de prática irregular/ilegal	Deliberação que requer a paralisação imediata de práticas contrárias ao ordenamento jurídico.
Medida Cautelar	Deliberações que, em virtude de indícios de irregularidades graves que ensejam dano ao erário, determinam a suspensão de ato, contrato ou processo em curso.

Categoria da deliberação	Descrição
Autorização excepcional	Deliberação que concede autorização excepcional para prática de determinado ato ou andamento de processo, mesmo diante de outras medidas adotadas pelo TCU que, a princípio, impediriam a autorização.
Promoção de parcerias	Deliberações referentes à necessidade de estabelecimento de mecanismos colaborativos entre órgãos e entidades da Administração Pública para troca de informações, junção de esforços para fiscalização, troca e coleta de dados, gerenciamento de informações, troca de experiências sobre boas práticas, entre outras questões.
Modificação de processo	Deliberações referentes à necessidade de que determinado processo seja conduzido de forma distinta, considerando outros fatores ou critérios. A necessidade de quando o TCU determina/recomenda que o processo feito de uma forma, passe a ser feito de outra, considerando outros fatores ou critérios. A necessidade de alteração de normativos internos e rotinas de trabalho também entram nesta categoria de deliberação.

Fonte: A autora (2019)

Além dos processos de controle externo conduzidos pelo TCU, nas temáticas de meio ambiente e agropecuária, foram estudados os processos conduzidos por comissões temáticas da CD, mais especificamente, as PFCs conduzidas pelas Cmad e pela Capadr. Este tópico procurou detalhar os aspectos teóricos relevantes à compreensão da operacionalização dos processos conduzidos pelo TCU e da forma como eles serão analisados nesta pesquisa. O tópico a seguir objetiva trazer o mesmo esclarecimento em relação às PFCs conduzidas pela CD.

1.2 Atuação da Câmara dos Deputados por meio da PFC: particularidades e detalhamento

Dentre os diversos instrumentos de freios e contrapesos previstos entre o Legislativo e os demais Poderes, tem-se a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC), por meio da qual atos e fatos da União, seus órgãos e entidades, podem ser controlados e fiscalizados pelo Congresso Nacional, de maneira rotineira. Como já destacado, da mesma forma que as auditorias do TCU, as PFCs do Congresso poderão concentrar-se na avaliação da legalidade de atos governamentais ou da qualidade da gestão e da governança do Poder Público. Em princípio, a PFC se apresenta como o principal instrumento disponível às comissões temáticas permanentes da Câmara dos Deputados para realização de sua competência de fiscalização e controle. Qualquer membro ou

congressista pode apresentar à comissão uma proposta de fiscalização e controle, a qual deverá conter específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada e ser previamente relatada quanto à oportunidade e conveniência da medida, bem como quanto ao alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado. Conforme o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, estão sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas Casas e Comissões, os seguintes atos e fatos:

- a) os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição Federal;
- b) os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado;
- c) os atos do Presidente e Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União, que importarem, tipicamente, crime de responsabilidade;
- d) os de que trata o art. 253 (as petições, reclamações, representações ou queixas apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, ou imputados a membros da Casa).

Gomes trouxe completa síntese acerca da tramitação das PFCs nas comissões do Congresso Nacional:

Uma vez apresentada a proposta em quaisquer das comissões, com exceção da Comissão de Legislação Participativa, a Secretaria-Geral da Mesa numera a PFC e a proposta será, então, relatada por membro da comissão cujo tema envolva a matéria. Compete ao Presidente da Comissão a indicação de relator para apresentar um **relatório prévio**, um parecer quanto à conveniência e oportunidade da medida, definindo-se o **plano de execução e a metodologia de avaliação**. Caso o relatório prévio seja aprovado pelo plenário da Comissão, o relator ficará encarregado de sua implementação, que consiste, basicamente, na busca de informações para fins de comprovação da legalidade do ato, avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, e quanto à eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial no órgão inquirido. Para essa etapa de implementação, o relator contará com a provisão de meios ou recursos administrativos, condições organizacionais e assessoramento necessário. Ao final dos trabalhos, ainda o mesmo relator apresentará o **relatório final** circunstanciado, com suas conclusões, que será submetido à apreciação da Comissão. Ressalte-se que o parecer, neste caso, será sobre o relatório final e não sobre a PFC, uma vez que esta já foi admitida no relatório prévio. Portanto, o parecer da Comissão será pela aprovação ou rejeição do relatório final. **A Comissão poderá, para auxiliar as suas atividades, solicitar ao Tribunal de Contas da União algumas providências ou informações previstas no art. 71 da Constituição Federal, tais como auditorias e inspeções.** Se o relatório prévio não for aprovado, a Comissão emitirá parecer pelo arquivamento da PFC. Quanto ao relatório final, caso este seja rejeitado, duas são as possibilidades: o arquivamento do relatório ou então a designação de um relator do vencedor até se chegar a um parecer final que abarque todas as sugestões. Durante a tramitação da PFC na Comissão, muitos documentos são adicionados ao processo, sendo que muitos deles serão posteriormente levados à publicação, com exceção daqueles de caráter reservado. Caso seja apurada alguma irregularidade, as medidas propostas deverão constar no relatório final do relator, que será encaminhado aos órgãos públicos competentes para agir, tais como: o Ministério Público Federal, o Tribunal de Contas da União, Secretaria Federal de Controle Interno, Polícia Federal, etc. Comprovada a existência de irregularidades, o Tribunal de Contas poderá, dependendo da hipótese: aplicar multa, imputação de débito ao responsável, responsabilidade solidária, determinação de cautelares, remessa de cópia da documentação ao Ministério Público da União e outras sanções ou medidas que o TCU considerar cabíveis. **É praticamente uma comissão parlamentar de inquérito, porém conduzida por um só parlamentar e sem as prerrogativas de poder de "polícia" daquelas.** (GOMES, 2008, p. 45-46, grifo nosso)

Da descrição de Gomes (2008), é possível identificar como principais elementos constituintes da tramitação das PFCs: a) o Relatório Prévio, que deverá especificar os objetivos da medida; b) o Plano de Trabalho para a execução da PFC, o qual deverá ser apresentado no relatório Prévio; c) as atividades ou instrumentos previstos no plano de trabalho e que deverão ser utilizados pelo relator para execução da PFC (exemplos: como audiência públicas, requerimentos

de informação e solicitação de auditoria ao TCU); e d) o Relatório Final, que deverá trazer as principais conclusões das investigações empreendidas, bem como os respectivos encaminhamentos. No que tange aos possíveis encaminhamentos, importa ressaltar que, diferentemente do TCU, que tem amplos poderes, para, de forma autônoma, aplicar sanções e expedir determinações e recomendações, as comissões do Congresso Nacional, ao atuarem por meio de PFCs, não aplicam sanções nem expedem determinações. Após concluída a PFC, sua ela deverá ser remetida aos órgãos competentes para adotar as medidas compatíveis com as constatações relatadas. O que, em princípio, pode parecer uma limitação da PFC, pode ser também entendida como vantagem promotora de celeridade das decisões e integração institucional. Ao não ter o poder-dever de aplicar, diretamente, sanções ou de expedir determinações, os relatórios finais das PFCs prescindem de grandes discussões para aprovação, podem registrar quaisquer tipos de sugestões e promover grandes parcerias e integrações institucionais, porquanto suas conclusões, como mencionado, poderão ser encaminhadas a órgãos e entidades externas ao Congresso.

Não obstante as potencialidades e a importância do instrumento, a constatação recorrente é a de que ele não tem alcançado graus de efetividade satisfatórios. Silva Filho (2008, p. 20), ao estudar aspectos quantitativos da apresentação e conclusão de PFCs nas comissões permanentes da CD no ano de 2007, concluiu que, além da média de conclusão dos trabalhos ser baixa, há, também, desinteresse do parlamentar de apresentar propostas de fiscalização, em virtude do que o autor chama de “gargalos políticos”. Silva Filho (2008) explica que:

Os gargalos políticos [...] são encontrados em várias fases da PFC, o que dificulta a sua tramitação. Em primeiro lugar a Proposta é distribuída a um relator. Essa prerrogativa do Presidente da Comissão ganha um viés político, uma vez que poderá distribuí-la a um membro da Comissão de acordo com suas conveniências políticas. Logo após, o relator poderá postergar, de acordo com suas conveniências, a confecção do relatório prévio, delongando ainda mais a tramitação da PFC, que deverá ser apreciada no âmbito do colegiado, que poderá, também por conveniências políticas, inclusive rejeitar um relatório prévio pela implementação. Por fim, na hipótese de aprovação do relatório prévio, o relator poderá retardar o andamento de sua implementação a fim de que a proposta, embora aprovada pelo colegiado, tenha sua implementação frustrada. Não obstante a esses aspectos políticos, ainda cabe ressaltar as dificuldades técnicas de apresentação de uma Proposta de Fiscalização e Controle: a definição de seu objeto; as exigências para confecção de um relatório prévio; o pouco uso de auxílio junto ao TCU. [...] É mister imprimir um maior grau de celeridade nos atos da PFC; o Regimento Interno necessita estabelecer prazos para o Presidente da Comissão despachar, bem como para os relatores apresentarem seus pareceres. (SILVA FILHO, 2008, p. 20-21).

A observação de Silva Filho (2008, p. 21) sobre a existência de gargalos e a necessidade de impor celeridade aos processos é pertinente e, até o momento, não se encontra regulamentado na Câmara dos Deputados questões relacionadas a prazos processuais da PFC. No que se refere às questões técnicas, entende-se que, a princípio, eles poderiam ser perfeitamente sanadas por meio de maior integração institucional entre o Parlamento e o TCU, que, como visto, detém conhecimento técnico especializado para a realização de auditorias e fiscalizações das mais diversas naturezas. De todo modo, todas essas questões serão melhor avaliadas ao longo deste trabalho, que, como já explicitado, envolverá a coleta de informações e desenvolvimento de banco de dados com informações relativas a todas as PFCs abertas nas Comissões Permanentes de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Cmads) e de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (Capadr). No âmbito desses processos, as seguintes variáveis processuais foram identificadas:

- a) número da PFC;
- b) autor da PFC, com respectivo Partido e UF;
- c) data de recebimento da PFC na comissão;
- d) tema e subtema da PFC;
- e) Ementa;
- f) Identificação da existência de Relatório Prévio Aprovado, com respectivo Plano de Trabalho;
- g) Data de aprovação do Relatório Prévio;
- h) Objetivos Específicos do Plano de Trabalho;
- i) Mecanismos e instrumentos de execução previstos no Plano de Trabalho;
- j) Prazo estipulado do Plano de Trabalho para conclusão da PFC;
- k) Atos do Plano de Trabalho efetivamente realizados;
- l) Data de execução do primeiro ato do Plano de trabalho;
- m) Identificação da existência de segundo Relatório Prévio ou de Requerimento pela rejeição da PFC e suas respectivas motivações;
- n) Último ato executado na PFC e respectiva data;
- o) Identificação de Relatório Final Aprovado, suas respectivas conclusões e providências sugeridas;
- p) Data de aprovação do Relatório Final.

A partir da coleta das informações referentes a cada uma dessas variáveis em todas as PFCs abertas na Cmad e na Capadr até outubro de 2018, espera-se compreender, de forma mais sistemática, o funcionamento desses processos e, principalmente, identificar possíveis causas para o baixo sucesso do instrumento. Adicionalmente, objetiva-se oferecer propostas tendentes a aprimorar o desempenho das PFCs, questão que passa pela intensidade e qualidade da relação e troca de informações entre CD e TCU, na medida em que o TCU é o órgão técnico especializado na função de controle externo, que, em tese, deve auxiliar o Congresso nessa atividade. Aspectos relacionados à interação entre os órgãos serão mais detalhadamente abordados no próximo tópico deste capítulo.

1.3 Relacionamento e Interação entre TCU e a Câmara dos Deputados no Exercício do Controle Externo

A importância da integração entre o Congresso Nacional e o TCU para a efetividade do controle externo não é constatada apenas do ponto de vista teórico, mas é evidenciada em exemplos e construções práticas. Um dos campos de trabalho do TCU mais conhecidos pela sociedade, em virtude das repercussões noticiadas pela mídia, é a fiscalização de obras públicas. Por meio de auditorias em contratos e orçamentos de obras, o TCU já economizou milhões de reais aos cofres públicos, mediante a detecção de fraudes diversas, tais como sobrepreço e superdimensionamento de projetos. Vital *et al* (2015, p. 33) citam que, apenas no Estado do Rio Grande do Norte, entre o período de 2011 a 2012, as auditorias realizadas em obras públicas geraram uma economia de R\$ 119.529.497,78.

A atuação do TCU em obras públicas, hoje já consolidada e em constante aperfeiçoamento, não teve início de iniciativas do próprio órgão, mas de provocações do Senado Federal, quando, em 1995, criava a Comissão Temporária de Obras Inacabadas, com o objetivo de investigar as obras não concluídas, custeadas pela União. Machado Filho (2008, p. 29-30) explica que, em virtude da gravidade das constatações (mais de duas mil obras paralisadas, com gastos totais, atualizados, de mais de R\$ 15 bilhões), a Comissão fez constar, em seu Relatório Final, diversas determinações e recomendações ao TCU relacionadas à fiscalização de obras públicas. Para atendê-las, o TCU editou a Decisão n. 674/95-TCU-Plenário, por meio da qual adotou diversas medidas de estruturação interna para o fortalecimento das atividades de fiscalização em obras públicas, entre as quais a especialização de unidades técnicas no tema.

O intercâmbio de informações entre o TCU e o Congresso acerca de obras inacabadas deu origem ao atual processo de acompanhamento de obras, que, por força de Lei, requer do TCU o encaminhamento anual de informações recentes ao Congresso Nacional sobre a situação das obras custeadas com recursos da União a fim de subsidiar a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA). Machado Filho (2008, p. 31) considera que a interação entre o Senado e o TCU por meio da comissão temporária foi “um divisor de águas nas relações entre o TCU e o Congresso”. Por causa desse trabalho, desde 1997, deve o TCU encaminhar, anualmente, informações ao Congresso Nacional acerca de obras custeadas com recursos federais. E, desde 1998, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) contam com previsões expressas acerca do dever do TCU de enviar essas informações e da possibilidade de serem realizados bloqueios orçamentários a empreendimentos em que indícios de irregularidades graves tenham sido identificados. A aprovação do orçamento anual, o direcionamento de recursos a obras públicas e o acompanhamento e fiscalização dessas obras é hoje consideravelmente mais aprimorado em virtude da integração institucional entre o TCU e o Congresso. Essa construção ocorreu em virtude de um fato isolado, um acontecimento de grandes repercussões, que logrou deixar como herança o aperfeiçoamento de diversos processos. O efeito pedagógico dessa construção é que o estreitamento da relação entre o TCU e o Congresso deve ser aprimorado também em outras áreas, haja vista o potencial de resultados significativamente positivos. Atualmente, os mecanismos de integração existentes entre os órgãos do Legislativo Federal para a execução do controle externo são, principalmente, os seguintes:

- a) envio, pelo TCU ao Congresso Nacional, de relatório e parecer prévio conclusivo sobre as contas do Presidente da República, consoante mandamento constitucional insculpido no art. 71, inciso I, da Carta Magna;
- b) envio, pelo TCU ao Congresso Nacional, de lista de obras com irregularidades graves, consoante determinação prevista nas LDOs desde 1997;
- c) envio, pelo TCU ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades, consoante § 4º do art. 71 da Constituição Federal;
- d) possibilidade de solicitação de informações, auditorias e cópias processuais pelo Congresso ao TCU, conforme incisos IV e VII do art. 71 da Constituição Federal; e
- e) envio, pelo TCU ao Congresso Nacional, dos resultados de suas auditorias.

Entende-se que os dois últimos mecanismos de interação se mostram mais relevantes para a execução de processo rotineiro de controle externo e para a construção de interações institucionais contínuas, motivo pelo qual serão foco de estudo deste trabalho, por ocasião da avaliação dos processos de fiscalização no TCU e na Câmara dos Deputados. Importa destacar que, desses dois mecanismos, apenas o primeiro encontra-se positivamente formalizado no ordenamento jurídico. O envio, pelo TCU ao Congresso Nacional, de informações relativas aos resultados de suas auditorias é atividade de iniciativa própria do Tribunal, a qual não possui regulamentação formal, como será destacado e avaliado nos próximos capítulos.

No que se refere à possibilidade de solicitações do Congresso ao Tribunal, o TCU (2015, p. 28) registra que as solicitações, após recebidas, são classificadas como “Processos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN)” e recebem tratamento urgente e natureza preferencial. As deliberações proferidas e as providências adotadas no âmbito do processo são comunicadas ao presidente do colegiado autor da solicitação.

O órgão detalha que:

Caso a solicitação trate de assunto não processado, processo encerrado, cobrança executiva ou matéria apreciada e que não esteja em grau de recurso, o Presidente do TCU responderá, diretamente, à solicitação. Também poderá encaminhar, imediatamente, informações referentes a processos não apreciados solicitadas por Comissão Parlamentar de Inquérito, alertando, quando for o caso, o colegiado solicitante sobre a necessidade de resguardar sigilo. Quando há interposição de recursos contra acórdãos proferidos em processos de Solicitação do Congresso Nacional, o Tribunal comunica o fato ao colegiado solicitante e informa que dará conhecimento da futura deliberação que ratificar ou modificar o acórdão recorrido. [...] No caso de solicitação de informações, o TCU encaminhará as respostas, peças e documentos solicitados e, se for o caso, o posicionamento do Tribunal antes de eventuais recursos. Em se tratando de solicitação de fiscalização, o atendimento ocorre mediante o envio do resultado dos trabalhos realizados e das demais peças julgadas pertinentes, bem como do posicionamento do Tribunal antes de eventuais recursos ou de conversão em tomada de contas especial. [...] A solicitação é considerada formalmente atendida nos casos de envio de acórdão do TCU que delibere sobre a impossibilidade de atendimento, por falta de competência constitucional ou legal do Tribunal, ou sobre a inviabilidade técnica ou jurídica do pedido. (TCU, 2015, p. 30-32).

Em relação aos demais trabalhos do TCU, cujos resultados são também enviados ao Congresso, o TCU (2015, p. 33) explica que, além do relatório trimestral de atividades, encaminhado periodicamente ao Congresso, informações consideradas mais significativas, selecionadas por função de governo, são reunidas em folhetos, distribuídos nas comissões e

Plenários do Congresso. Ademais, conforme se observa de diversos acórdãos expedidos pelo TCU, alguns relatores fazem constar de suas deliberações determinação para que sejam enviadas ao Congresso Nacional cópias dos relatório, voto e acórdão originados da auditoria. Como já mencionado, trata-se de medida de livre iniciativa, sem regulamentação existente.

No âmbito Câmara dos Deputados, observa-se que há patente carência de regulamentação acerca do tratamento a ser dado às informações recebidas do TCU. A falta de regulamentação deixa livre à cada comissão e parlamentar dar o tratamento que entender mais adequado ou a não dar tratamento algum. Observa-se que, em alguns poucos casos, essas informações dão origem a audiências públicas e são levadas a amplo conhecimento. A falta de publicidade, de discussões e de encaminhamentos acerca dessas informações ainda é, infelizmente, o desfecho mais comum, até mesmo nos casos em que a informação é enviada em virtude de solicitação do próprio Congresso, por meio de seus membros ou comissões.

Por meio de contato realizado com as secretarias executivas da Cmadr e da Capadr, constatou-se que a Capadr não possui procedimento padrão a ser adotado por ocasião do recebimento de avisos e informações do TCU. A Cmadr interpreta esses avisos e informações como “correspondências e outros documentos”. Com isso, adota as medidas necessárias apenas para cumprir o estabelecido no art. 50, inciso II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Consoante esse dispositivo, os trabalhos das Comissões deverão, após a discussão e votação da ata da reunião anterior, realizar o expediente, momento em que será realizada, entre outras atividades, a sinopse de correspondências e outros documentos recebidos. Na Capadr, nem mesmo essa interpretação é adotada e nenhum procedimento padrão é estabelecido para tratamento de avisos recebidos pelo TCU.

Nos processos estudados neste trabalho, foram coletados dados acerca da interação entre o Congresso e o TCU, o que permitiu avaliar como a qualidade da interação institucional impacta a qualidade da atuação do Legislativo no controle externo e como ela pode ser aprimorada. Destaca-se que as variáveis referentes à interação institucional compuseram a lista de variáveis de estudo selecionadas para avaliação dos processos do TCU e da CD. Nos processos do TCU, tem-se a variável **“Forma de comunicação dos resultados da fiscalização ao Congresso Nacional”**, a qual permite identificar a frequência e a forma das comunicações do TCU ao Congresso, sempre que finaliza uma auditoria ou fiscalização. Nos processos das comissões temáticas da CD, tem-se as variáveis **“Mecanismos e instrumentos de execução previstos no Plano de**

Trabalho” e “Atos do Plano de Trabalho efetivamente realizados”, as quais revelam se e em que medida o apoio do TCU é previsto e efetivamente utilizado durante a execução das PFCs. Permitem avaliar, também, o impacto desse apoio na condução do processo.

Assim, a coleta de informações acerca da interação institucional será realizada por ocasião do estudo de processos na CD e no TCU, separadamente. O intuito é, primeiramente, compreender a forma com que cada órgão conduz seus processos para, a partir daí, desenvolver análises e discussões acerca dos resultados encontrados. Com isso em vista, o próximo capítulo concentra-se em apresentar o resultado da coleta de dados empreendida para cada órgão estudado. Mais especificamente, apresentar-se-á o panorama com perfil geral de atuação da SecexAmbiental, da Cmads e da Capadr, a partir dos processos selecionados para análise, conforme detalhado a seguir.

2 A ATUAÇÃO DO TCU ENTRE 2012 E 2018, DA CMADS E DA CAPADR NO CONTROLE EXTERNO FEDERAL DO MEIO AMBIENTE E DA AGROPECUÁRIA NO BRASIL

A seleção de processos de fiscalização do TCU, conforme os critérios adotados neste trabalho, quais sejam, casos conduzidos pelas SecexAmbiental do TCU em áreas finalísticas de meio ambiente e de agricultura, que geraram deliberações entre os anos de 2018 e 2012, resultou em uma amostra de quarenta processos, os quais, por sua vez, originaram quarenta e um acórdãos e 373 (trezentos e setenta e três) deliberações direcionadas a dezenas de órgãos e entidades relacionados a programas e políticas públicas das temáticas estudadas. Importante esclarecer que o número total de deliberações não se refere à soma de todos os diferentes comandos exarados pelo TCU, mas à multiplicação entre as deliberações proferidas e os órgãos ou entidades a que foram direcionadas. Assim, se uma mesma deliberação foi direcionada a três diferentes órgãos, para os fins deste estudo, ela foi contabilizada três vezes, haja vista que os resultados de sua implementação, bem como o seu monitoramento pelo órgão de controle, deverão ser feitos no âmbito de cada órgão ou entidade a que foi direcionada.

Com respeito às comissões permanentes em que foi pesquisada a atuação do controle por meio da PFC, tem-se que o censo de PFCs da CmadS resultou em uma coleção de oito processos, abertos entre 2002 e 2017. Para a Capadr, a pesquisa resultou 21 (vinte e uma) propostas de fiscalização e controle, abertas entre os anos de 1999 e 2016.

Os processos do TCU e das comissões da Câmara dos Deputados foram estudados a partir das principais variáveis que os compõem e que permitem compreender o perfil da atuação do controle externo, suas potencialidades e efetividade de resultados, conforme já detalhado anteriormente. Os subtópicos seguintes trazem, em uma abordagem preponderantemente descritiva, o panorama da atuação de cada órgão no exercício do controle externo, com apresentação das principais características e perfis encontrados a partir dos dados coletados para as variáveis selecionadas. Sublinha-se que todas as informações coletadas foram organizadas em banco de dados.

2.1 Panorama geral das fiscalizações empreendidas pela SecexAmbiental do TCU em áreas finalísticas de meio ambiente e agropecuária: estudo de processos que geraram decisões de mérito entre os anos de 2012 e 2018

Conforme anteriormente mencionado, é quarenta o número de processos do TCU que compôs a amostra selecionada nesta pesquisa. O Quadro 2, a seguir, apresenta as características gerais dessa amostra, detalhando, além do número de cada processo, classificações relativas ao tipo, tema e subtema de atuação. A princípio, a amostra revela uma atuação diversificada do TCU entre os anos 2012 e 2018, haja vista a variedade de temas em meio ambiente e agropecuária, bem como a variedade de tipos de processos, que abrangem auditorias operacionais, de conformidade, levantamentos, monitoramentos, denúncias, representações e solicitações da CD e do Senado Federal (SF).

Quadro 2 - Amostra de processos de controle externo em meio ambiente e agropecuária conduzidos pela SecexAmbiental do TCU

Tipo de processo	Processo	Tema	Subtema
Conformidade	012.700/2017-7	Agropecuária	Agricultura Familiar
Acompanhamento	020.403/2016-0	Contaminação/Poluição	Atividade minerária
Operacional	029.427/2017-7	Desenvolvimento Sustentável	Agenda 2030 e Meta 2.4 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)
Denúncia	021.411/2014-0	Pesca	Seguro-defeso
Operacional	028.938/2016-0	Desenvolvimento Sustentável	Agenda 2030
Operacional	028.938/2016-0	Desenvolvimento Sustentável	Agenda 2030
SCN - SF	029.546/2016-8	Florestas	Desmatamento da Amazônia
Levantamento	013.179/2016-0	Agropecuária	Crédito rural
Operacional	006.615/2016-3	Desenvolvimento Sustentável	Consumo sustentável na Administração Pública Federal
Operacional	024.338/2015-0	Agropecuária	Agricultura Familiar
Acompanhamento	011.386/2016-9	Desenvolvimento Sustentável	Obras. Passivo ambiental.

Tipo de processo	Processo	Tema	Subtema
Operacional	017.507/2015-4	Saneamento Básico	Esgotamento sanitário
Levantamento	023.678/2015-1	Saneamento Básico	Resíduos Sólidos
Representação	000.517/2016-0	Agropecuária	Reforma Agrária
Acompanhamento	024.266/2015-9	Desenvolvimento Sustentável	Obras. Passivo ambiental.
Conformidade	028.947/2011-8	Agropecuária	Reforma Agrária
Levantamento	001.554/2015-8	Recursos Hídricos	Escassez Hídrica
Monitoramento	014.154/2015-3	Recursos Hídricos	Revitalização
Operacional	011.713/2015-1	Solos	Solos não urbanos
Operacional	006.762/2014-0	Biodiversidade	Unidades de Conservação
Levantamento	012.001/2014-7	Meio Ambiente	Programas
Monitoramento	022.251/2014-6	Agropecuária	Seguro Rural
Monitoramento	022.255/2014-1	Agropecuária	Fundo Garantia Safra
SCN - CD	030.013/2013-5	Fauna	Bem-estar animal
Operacional	046.126/2012-0	Florestas	Concessão Florestal
SCN - CD	016.535/2013-8	Solos	Cavernas
Monitoramento	002.283/2012-3	Pesca	Regras de Permissionamento
Operacional	039.811/2012-3	Agropecuária	Seguro Rural
Operacional	015.738/2013-2	Agropecuária	Proagro e Zarc - mitigação de riscos
Operacional	015.741/2013-3	Agropecuária	Fundo Garantia Safra
Operacional	034.496/2012-2	Biodiversidade	Unidades de Conservação
Representação	001.201/2013-1	Regulação e Controle	Licenciamento Ambiental
SCN - SF	014.293/2012-9	Regulação e Controle	Compensação ambiental
Monitoramento	038.494/2012-4	Florestas	Queimadas e incêndios florestais
TCE	013.299/2006-0	Agropecuária	Reforma Agrária
Denúncia	021.676/2012-7	Agropecuária	Administração Pública
Representação	013.842/2010-2	Agropecuária	Reforma Agrária
SCN - CD	037.468/2011-1	Regulação e Controle	Licenciamento

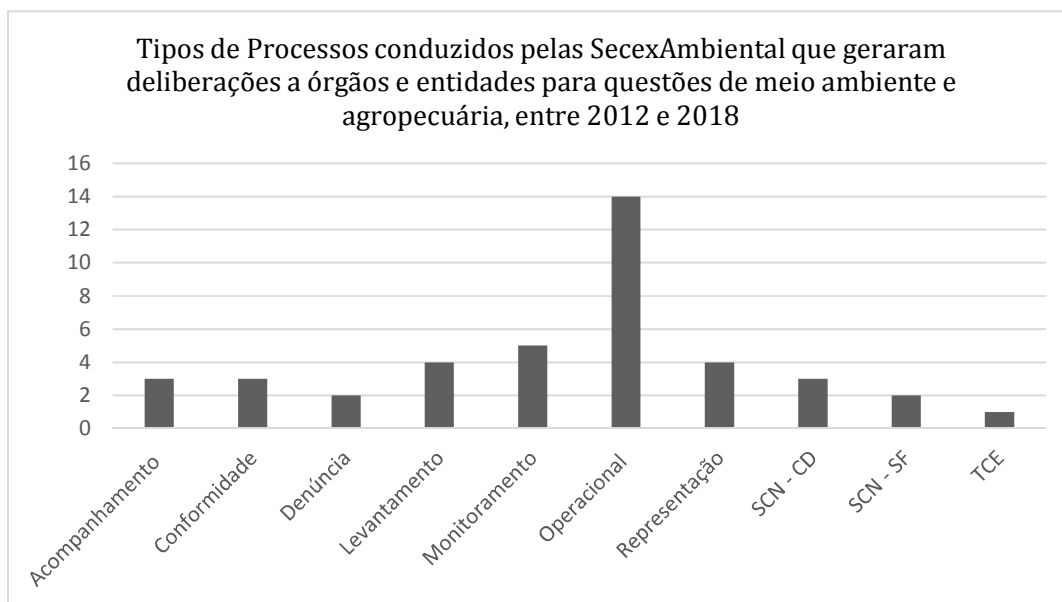
Tipo de processo	Processo	Tema	Subtema
			Ambiental
Conformidade	026.131/2011-0	Combate à seca	Irrigação
Representação	005.255/2011-2	Regulação e Controle	Avaliação Ambiental Integrada
Operacional	009.242/2011-2	Agropecuária	Crédito rural

Fonte: A autora (2019)

A avaliação mais detalhada dos dados, no entanto, mostra que, para algumas variáveis, há significativa predominância de algumas categorias sobre outras. A variável “tipo de processo”, por exemplo, quando quantificada, mostra a predominância das auditorias operacionais sobre os demais tipos de trabalho, as quais representaram 35% das auditorias realizadas, ou seja, quatorze processos. Se contabilizados os processos originados das solicitações do Congresso Nacional (SCN), os quais foram categorizados como tipos específicos de processo, a proporção de auditorias operacionais torna-se ainda maior, haja vista que, das duas solicitações do Senado Federal (SCN – SF), uma delas gerou auditoria operacional (processo 014.293/2012-9); e, das três solicitações da CD (SCN – CD), duas geraram auditorias operacionais (Processos 016.535/2013-8 e 030.013/2013-5). Tal fato eleva o número total de auditorias operacionais ao patamar de 17 processos ou 42,5% dos processos da amostra. Em segundo lugar, aparecem os processos de monitoramento, com 5 unidades ou 12,5% do total de trabalhos estudados. Aqui é importante salientar que, no período estudado, outros processos de monitoramento foram identificados e serão mencionados ao longo deste trabalho por trazerem informações de relevância para algumas análises efetuadas. No entanto, diversos processos de monitoramento não foram incluídos na amostra por não terem gerado nenhum tipo de deliberação a órgãos e/ou entidades da Administração Pública. A Figura 2 traz histograma com a frequência de ocorrência de cada tipo de processo presente na amostra. Importante destacar a pequena quantidade de auditorias de conformidade, próprias para a identificação de ilegalidades e irregularidades, que representaram apenas 7,5% dos trabalhos, ou seja, apenas três processos desse tipo foram identificados no período analisado.

As Tomadas de Contas Especiais (TCE), delineadas para quantificar e reaver danos ao erário, também foram pouco expressivas, com apenas um trabalho identificado, conforme Figura 2 a seguir.

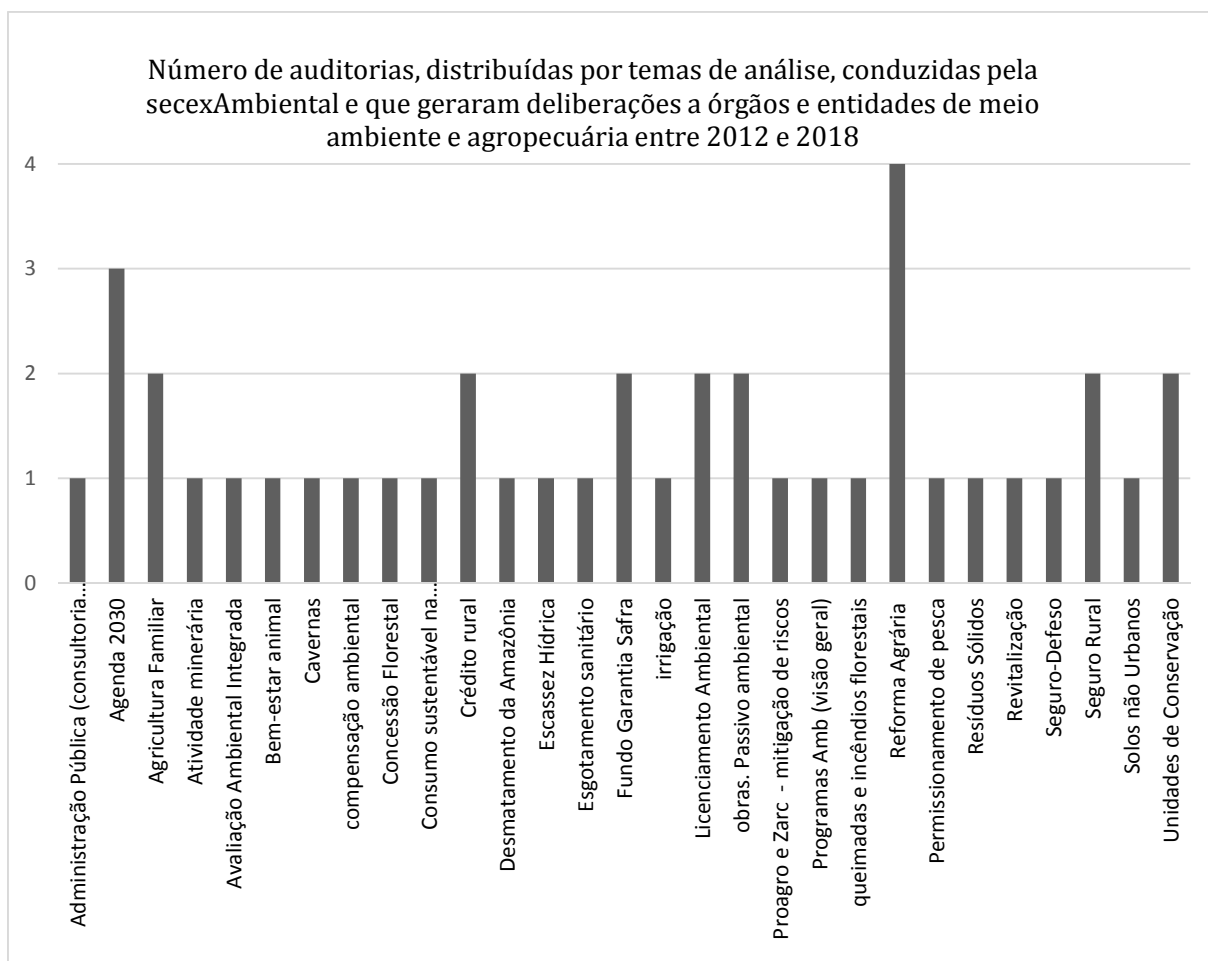
Figura 2 – Frequência dos tipos de processos da amostra estudada



Fonte: A autora (2019)

Ainda sobre a baixa ocorrência das auditorias de conformidade, chama a atenção que todas foram realizadas em temas ou áreas relacionadas a agropecuária (irrigação, reforma agrária e agricultura familiar, conforme especificado no Quadro 2, deixando a amostra sem qualquer trabalho de conformidade em questões de meio ambiente, no período estudado. Acerca das variáveis “tema” e “subtema” da auditoria, tem-se que temas de agropecuária, tais como crédito rural, reforma agrária, agricultura familiar e programas de incentivo agrícola, compuseram o foco de 35% das auditorias da amostra. As questões de meio ambiente, com os restantes 65%, difundem-se em diversos subtemas, tais como concessão florestal, compensação ambiental, queimadas e incêndios florestais, escassez hídrica, dentre outros, conforme mostra a Figura 3, a seguir.

Figura 3 – Frequência dos temas objetos dos processos da amostra estudada



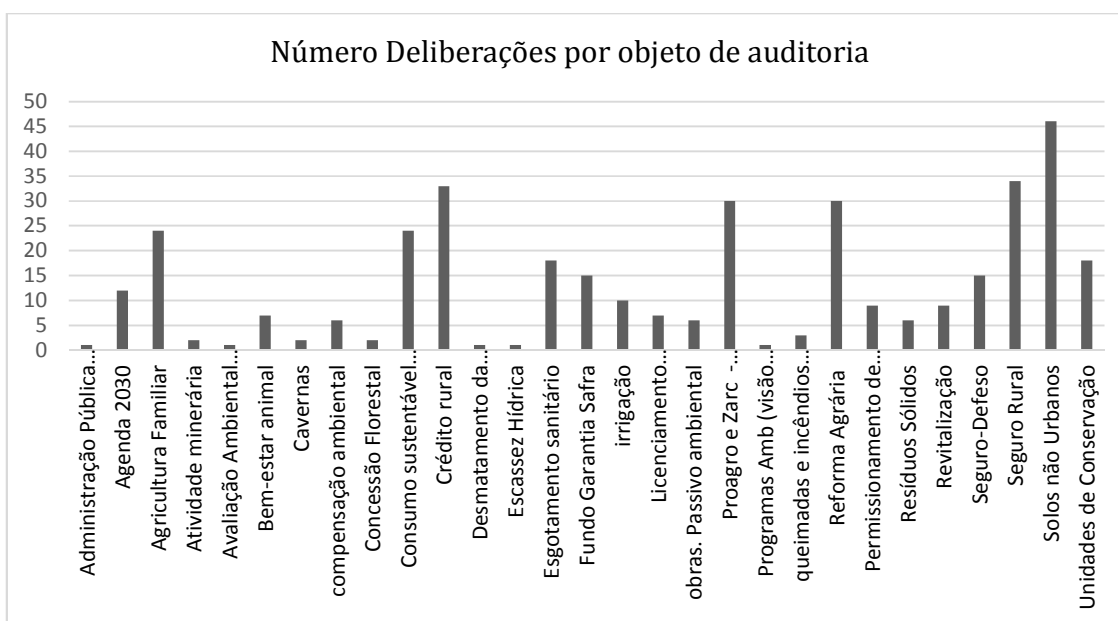
Fonte: A autora (2019)

Não obstante os temas de meio ambiente componham a maior parcela (65%) dos objetos dos processos de controle externo da amostra, essa predominância não é perpetuada em relação aos resultados desses processos. A expressividade das questões de agropecuária cresce quando quantificado o número de comandos do TCU por objeto ou tema de auditoria e torna-se muito expressivo quando se quantifica o número de deliberações por órgãos ou entidades jurisdicionadas. A seguir, a Figura 4 revela o número de deliberações por temas de auditoria da amostra. Ali, pode ser verificado que, quando somados todos os subtemas relacionados a agropecuária, o número de deliberações alcança o patamar de 177 ou 47,4% do total de comandos. A Figura 5, por sua vez, traz a quantidade de deliberações para cada órgão e entidade que estiveram sujeitos ao controle do TCU nos processos da amostra. Dos cinco que mais

receberam comandos do TCU, três são órgãos com competências predominantemente relacionadas a agropecuária.

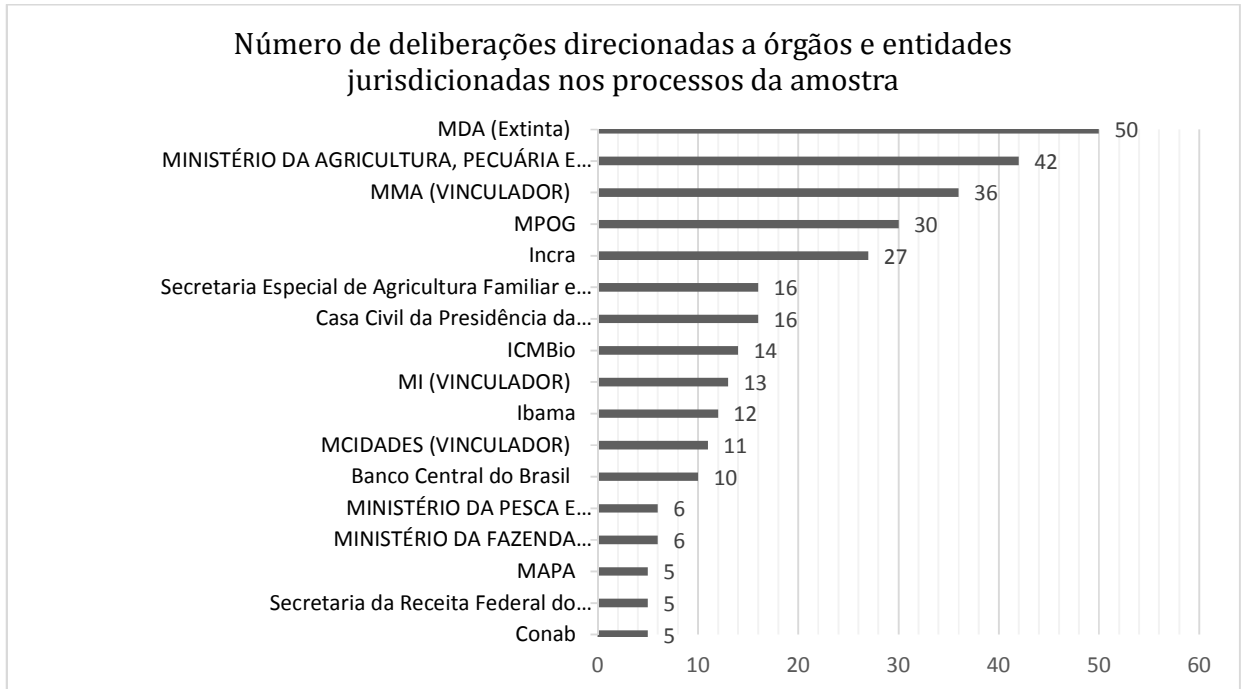
Importante destacar que, ao todo, 48 (quarenta e oito) órgãos e/ou entidades receberam comandos do TCU para aprimorarem questões relacionadas ao gerenciamento de políticas e programas de meio ambiente e/ou agricultura. Trata-se de número bastante expressivo, pois envolve tanto órgãos e entidades com pastas diretamente relacionadas a esses temas, quanto instituições que tratam de questões que os tangenciam ou que atuam em áreas de suporte. No que se refere a essas últimas, receberam comandos do TCU instituições que atuam em procedimentos de liberação de recursos em programas de incentivos, como o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste; órgãos responsáveis por dados relevantes de cadastros de beneficiários em programas governamentais, como a Receita Federal, órgãos responsáveis por edição de leis, como a CD e o SF, e órgãos responsáveis por fiscalizações e inspeções adicionais, como a Controladoria Geral da União e Tribunais de Contas dos Estados, entre outros. Quando excluídos, esses jurisdicionados cujas pastas não possuem relação tão direta e estreita com meio ambiente e/ou agricultura, tem-se, ainda, um total de 28 instituições, ou seja, um número significativo de atores envolvidos nas temáticas (Figura 4).

Figura 4 – Número de deliberações por objeto dos processos da amostra



Fonte: A autora (2019)

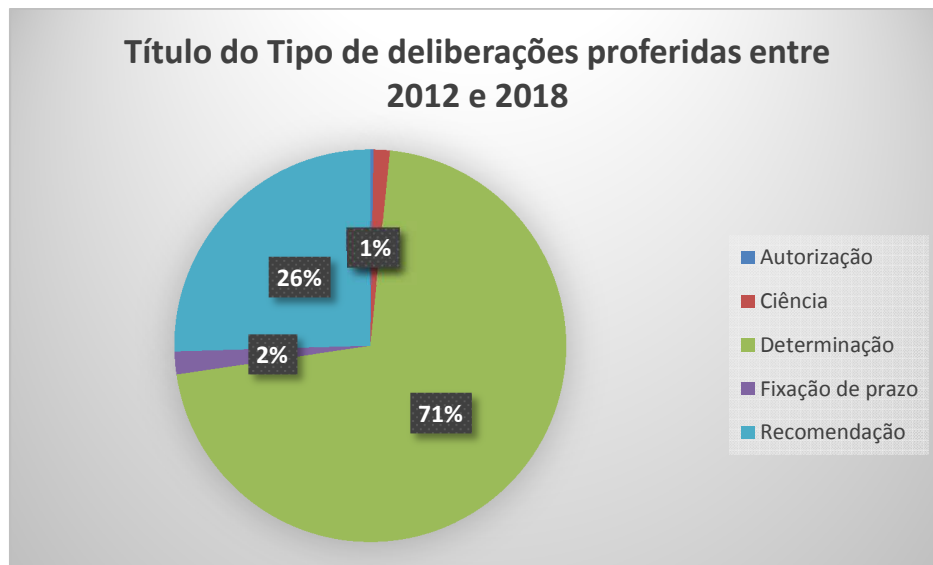
Figura 5 – Número de deliberações direcionadas a órgãos e entidades jurisdicionadas nos processos da amostra



Fonte: A autora (2019)

Com respeito aos tipos e categorias de comandos ou deliberações proferidas pelo TCU nos processos da amostra, a Figura 6 a seguir mostra que o tipo “determinação”, que possui maior poder vinculante e pode gerar, com mais facilidade, sanções, na hipótese de descumprimento, predominou em relação às demais. Não obstante esse fato, a Tabela 1 a seguir mostra que, para a variável “categoria de deliberação”, os comandos que determinam ou recomendam a elaboração de planos de ações aparecem em primeiro lugar, seguido de comandos direcionados a “instituição de procedimentos administrados” e a “realização de estudos”.

Figura 6 – Tipos de deliberações proferidas nos processos da amostra



Fonte: A autora (2019)

Tabela 1 – Tipos e categorias de deliberações preferidas nos processos da amostra

Categoria da deliberação	Tipo	Total
Plano de Ação	71 Determinações e 6 Recomendações	77
Instauração de Procedimento Administrativo	49 Determinações e 18 Recomendações	67
Estudo	23 Determinações e 18 Recomendações	41
Cumprimento de Lei/Regulamento	34 Determinações e 1 Recomendação	35
Envio/Disponibilização de Informações	19 Determinações, 7 Fixações de Prazo e 1 Recomendação	27
Sugestões gerais	Recomendações	19
Modificação de processo	13 Determinações e 9 Recomendações	22
Edição de regulamento	6 Determinações e 7 Recomendações	13
Aprimoramento de Sistemas de Informação	7 Determinações e 5 Recomendações	12
Medida Cautelar	Determinação	6
Criação de instâncias administrativas	5 Determinações e 3 Recomendações	8

Categoria da deliberação	Tipo	Total
Expedição de Comunicação	5 Ciências, 1 Determinação e 1 Recomendação	7
Medida para regularização de fato/ato	Determinação	13
Medida para recuperação de dano	Determinação	3
Abstenção de prática irregular/ilegal	Determinação	3
Promoção de parcerias	6 Determinações e 7 Recomendações	13
Suspensão de medida anterior	Determinação	2
Autorização excepcional	Autorização	1
Observar jurisprudência TCU	Determinação	1

Fonte: A autora (2019)

Essas três categorias de deliberação se caracterizam por serem muito utilizadas pelo TCU em questões inseridas no âmbito da discricionariedade administrativa, acerca das quais, como visto, o órgão não possui jurisdição direta. Nesses casos, não obstante inconformidades tenham sido verificadas pelo TCU, a forma como corrigi-las não pode ser diretamente apontada por ele. Quando a inconformidade é verificada por deficiências de processos ou procedimentos, cujo o saneamento o TCU entende que pode ser corrigido com a instauração de procedimentos administrativos que a instituição ainda não possui, os comandos são acompanhados de expressões como “adote rotinas de trabalho para”, desenvolva mecanismos para”, “adote medidas tendentes a”, “estabeleça sistemática para”. Questões relacionadas a “estabelecimento de controles internos”, “avaliação e revisão de operações, documentos e informações”, “realização de fiscalizações e inspeções periódicas” e “desenvolvimento de indicadores de desempenho” estiveram entre os temas em que o TCU mais frequentemente apontou a necessidade de instauração de novos procedimentos pela Administração Pública.

Assim, embora o TCU não possa, por exemplo, determinar qual a específica medida que deveria ser adotada para implementar rotinas de controle interno, pode determinar a necessidade de aprimorar ou instituir procedimentos de controle interno, por meio de medidas escolhidas pela Administração, conforme a sua oportunidade e conveniência. Portanto, são comandos que, apesar de apontarem as áreas específicas que precisam de aprimoramento, apresentam grande

generalidade, haja vista que Administração, para cumpri-los, pode escolher variadas formas e medidas, as quais nem sempre podem se mostrar efetivas.

Com respeito aos comandos relacionados a “planos de ação” e “realização de estudos”, a presença da generalidade é ainda mais significativa, porquanto estão um patamar atrás da adoção efetiva de alguma medida pela Administração. Pelos planos de ação e estudos, o órgão ou instituição é apenas provocada pelo TCU a, primeiro, estudar ou planejar determinadas questões ou situações e, a partir daí, delinear possíveis medidas a serem adotadas no futuro. Importante salientar que os “planos de ação” se mostraram muito utilizados também para impor à Administração Pública o dever de se planejar, com apresentação de meios, prazos e responsáveis, para dar cumprimento às determinações que o TCU lhe direcionou. Nesse passo, em diversos acórdãos, identificou-se determinação no sentido de que o órgão ou a entidade encaminhasse ao TCU, em prazo determinado, plano de ação com cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação de comandos proferidos.

A mesma generalidade é encontrada em deliberações do tipo “modificações de processos” e “sugestões gerais”. Essas últimas são utilizadas pelo TCU para provocar órgãos vinculadores ou coordenadores de programas e políticas a fim de que atuem para corrigir problemas constatados. A forma de correção, como visto, não pode ser determinada pela Corte de Contas. De forma geral, tem-se, portanto, que aproximadamente 60% das deliberações proferidas nos processos da amostra são dotados de uma generalidade tal que não permite concluir qual a medida exata será adotada pela instituição jurisdicionada e nem prever a efetividade de seus efeitos. Em verdade, as deliberações tendem a acordos de consenso, em que, por meio de planos de ação e estudos, a Administração negocia com o TCU a forma e o prazo para resolução de problemas. Importante destacar ainda que, de todos os acórdãos da amostra, não foram identificadas deliberações referentes a aplicação de sanções ou imposição de responsabilidades a gestores públicos.

Vale registrar que o perfil de tipo e categoria de deliberações aqui descrito, caracterizado pela preponderância de determinações generalistas e tendentes a acordos de consenso, é bastante compatível com o perfil de tipo de auditoria encontrado, caracterizado pela predominância de auditorias operacionais. Como já explicitado, as auditorias operacionais, por centrarem-se no controle de resultados e de desempenho, nem sempre objetiváveis, é, por natureza, mais ampla e mais suscetível a julgamentos e interpretações, especialmente por ser quase inevitável que

adentre em campos da discricionariedade administrativa. Isso, certamente, impacta a forma como os comandos decorrentes dessas auditorias são elaborados, já que, por não poderem ser totalmente coativos, terminam por envolver a administração na busca por construções consensuais. O TCU aponta o que precisa mudar, cabendo à administração determinar como e quando mudar. Para Santos (2017, p. 18) a consensualidade é uma tendência do controle da Administração Pública, compatível com os novos modelos de gestão e de auditoria. Sobre o assunto, Dias (2013, p. 37 *apud* SANTOS, 2017, p. 17) afirma que “a consensualidade ganha espaço no direito contemporâneo e esse consenso supõe que os destinatários façam parte do concerto de forças na formação de regras jurídicas de forma que direito deva se tornar um direito negocial, ao invés de coativo”.

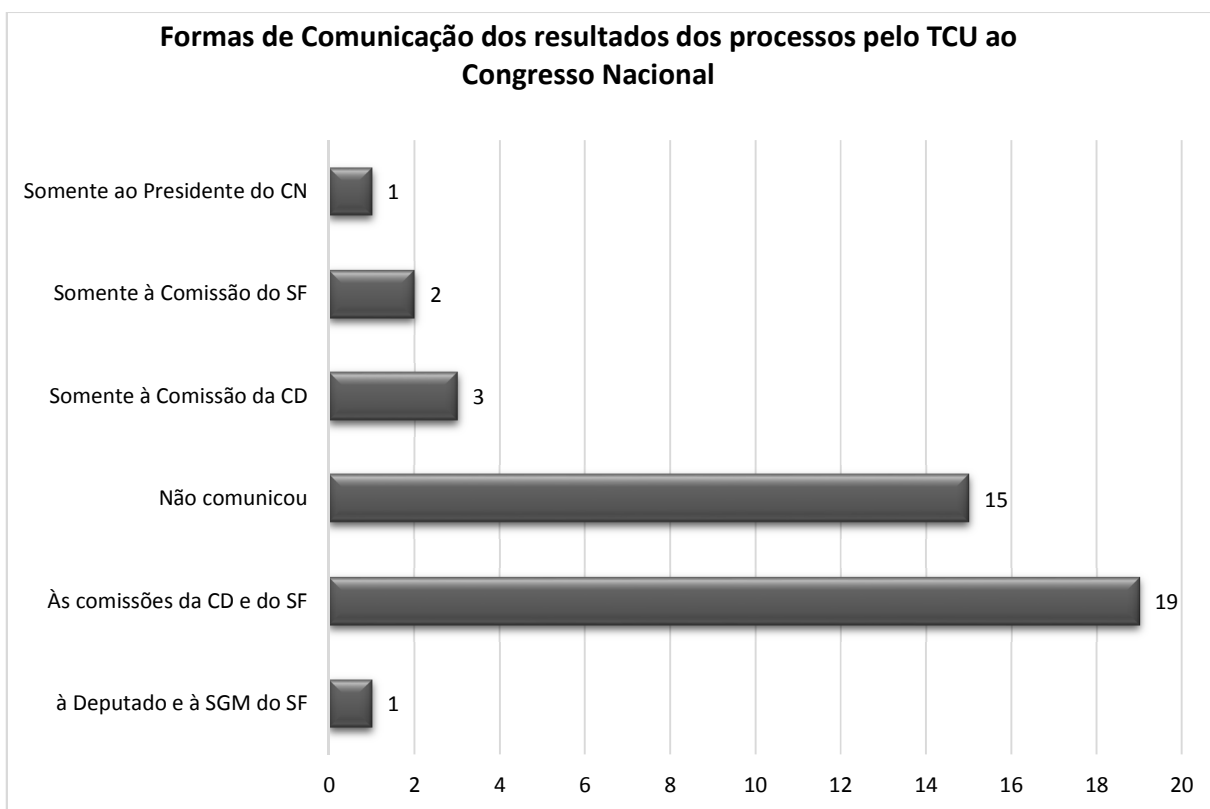
Ainda que, em tese, as deliberações caminhem na esteira das técnicas mais modernas de controle, a amostra de processos revelou um índice extremamente baixo de envolvimento e cumprimento dos comandos do TCU pela Administração Pública. Das 373 deliberações proferidas, informações coletadas em setembro/2018 revelaram que apenas 64 encontravam-se cumpridas e 17 parcialmente implementadas. As deliberações cumpridas referiram-se a treze processos e foram proferidas entre 06/04/2016 e 08/11/2012. Quatro deliberações foram dadas como não cumpridas após a realização de monitoramentos, 273 deliberações não tiveram monitoramento realizado e 15 perderam o objeto. Das deliberações dadas por cumpridas, mais de 68% referiram-se a comandos para realização de estudos, planos de ação ou implementação de procedimentos administrativos. Comandos esses que, como já previamente sublinhado, trazem incertezas quanto a efetividade de seus efeitos, haja vista que a simples elaboração de um planejamento ou de um estudo não garante que seus termos sejam implementados e, principalmente, que, se implementados, lograrão os efeitos esperados.

Com respeito à interação entre o TCU e o Congresso Nacional, avaliada por meio da variável “Forma de comunicação dos resultados da fiscalização ao Congresso Nacional”, dos quarenta e um acórdãos que compuseram a amostra, quinze, ou 36%, não fizeram qualquer comunicação ao Congresso. Os demais, ainda que tenham feito comunicação, o fizeram de variadas formas, sem que fosse possível observar qualquer padrão. Mais especificamente, em alguns casos, diversas comissões das duas Casas do Congresso eram comunicadas, em outras situações, apenas comissões de uma Casa, em outras, apenas um parlamentar.

A Figura 7 a seguir traz as situações observadas e as respectivas frequências de ocorrência.

Adicionalmente, observou-se que, mesmo nos processos em que foi feita a comunicação às duas Casas do Congresso Nacional, os acórdãos de monitoramento das deliberações não prosseguiram com as comunicações. Em outras palavras, o Congresso foi informado acerca dos primeiros resultados da auditoria, mas deixou de ser informado sobre o andamento e os resultados do monitoramento das deliberações proferidas.

Figura 7 - Formas de comunicação entre os acórdãos do TCU e o Congresso Nacional, bem como frequência de ocorrência nos processos da amostra



Fonte: A autora (2019)

Com as variáveis até aqui investigadas é possível apresentar um panorama com as principais características da atuação da SecexAmbiental do TCU em processos de controle externo para áreas finalísticas de meio ambiente e agropecuária. Tem-se, assim, um perfil de atuação centrado em auditorias operacionais, com deliberações que tratam de questões referentes à discricionariedade administrativa e, por isso, revertem-se de significativa generalidade e de

busca por consenso, com baixa imposição de sanções ou responsabilizações, com comunicação pouco padronizada com o Congresso Nacional e com baixo cumprimento e monitoramento das deliberações proferidas. Trata-se de perfil, à primeira vista, revelador de um controle pouco eficaz, não obstante esteja calcado em teorias e instrumentos modernos de atuação. Discussões e propostas acerca desses resultados são temas do próximo capítulo. Preliminarmente, apresenta-se, no tópico seguinte, o panorama observado para a atuação das comissões temáticas da CD.

2.2 Panorama geral das fiscalizações empreendidas pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados

Conforme explicitado anteriormente, em virtude da já conhecida pouca utilização das PFCs no âmbito das comissões, optou-se por estudar todas as PFCs apresentadas desde a Constituição de 1988. Na Cmads, foram identificadas apenas oito PFCs, apresentadas entre os anos de 2000 e 2017.

Conforme resume o Quadro 3, a seguir, que traz algumas das principais variáveis estudadas, apesar de terem sido elaborados e aprovados relatórios prévios para seis fiscalizações, apenas uma teve relatório final elaborado e seu processo completamente concluído. Das demais sete PFCs, quatro aguardam ainda parecer do relator na comissão e três foram arquivadas, conforme informações coletadas em outubro de 2018. Apenas essas informações são suficientes para ratificar a percepção geral de baixa utilização e eficácia das PFCs.

Quadro 3 - PFCs abertas na Cmads até 05/10/2018

PFC	Ementa	Relatório prévio aprovado?	Situação em 05/10/2018
130/2017	Propõe que Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, com auxílio do Tribunal de Contas de União, realize a fiscalização o controle no que concerne aos efeitos da revogação da Reserva Nacional de Cobre e Associados, RENCA, ao desenvolvimento sustentável das áreas especialmente protegidas na região.	Não	Aguardando Parecer do Relator
117/2013	Propõe que a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável fiscalize a Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa) e órgãos conexos para apurar denúncias com relação aos abatedouros que operam sem condições de higiene e poluem o meio ambiente.	Sim	Aguardando Parecer do Relator

PFC	Ementa	Relatório prévio aprovado?	Situação em 05/10/2018
98/2005	Propõe que a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS - fiscalize as ações e omissões do IBAMA/RN no que tange à degradação dos manguezais naquele Estado.	Sim	Arquivada
81/2002	Propõe que a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias fiscalize a Agência Nacional de Petróleo - ANP, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA e a Petrobrás no que se refere à conformidade das atividades de prospecção de petróleo no território nacional.	Sim	Aguardando Parecer do Relator
1/2007	Propõe a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável a realizar fiscalização nos projetos, atividades e nas entidades responsáveis pela execução dos projetos e atividades de logística e transporte e energia contemplados pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) quanto à observância deles das normas ambientais e dos princípios de desenvolvimento econômico	Sim	Aguardando Parecer do Relator
8/2003	Propõe que a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias fiscalize os órgãos federais de meio ambiente em sua atuação de fiscalização de atividades potencialmente poluidoras e de prevenção e controle de acidentes ambientais.	Sim	Concluída com Relatório Final
44/2008	Propõe à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS realizar fiscalização da origem, fundamentação, legalidade, custos, ônus público e demais ações na formatação de políticas públicas ambientais, em especial a proposta de criação de unidades de conservação (UCs), a suspensão ou o cancelamento de atividades produtivas como os Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), o atraso em liberações, autorizações e licenciamentos, em todos os ramos de ação ambiental do Poder Público, além de fiscalizações sem o devido amparo da avaliação do processo sistêmico da legislação em vigor e com rigor superior ao determinado nas fases de aplicação da legislação.	Sim	Arquivada

PFC	Ementa	Relatório prévio aprovado?	Situação em 05/10/2018
41/2000	Propõe que a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias fiscalize a CHESF (Centrais Elétricas do São Francisco) e a CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco), em sua atuação de implementação do Projeto de Reassentamento de Populações da Usina Hidroelétrica de Itaparica em especial no que se refere à implantação do Projeto Barreiras-Bloco 2.	Não	Arquivada

Fonte: A autora (2019)

Ao coletar informações referentes à variável “Identificação da existência de segundo Relatório Prévio ou de Requerimento pela rejeição da PFC e suas respectivas motivações”, observou-se que, das PFCs arquivadas, duas delas (PFCs n. 98/2005 e 44/2008) receberam segundo parecer prévio que apontava obstáculos à continuidade das fiscalizações e propunham, como decorrência, a sua rejeição e arquivamento. A PFC n. 98/2005, tendo se mantido inerte durante anos após a apresentação e aprovação de relatório prévio e plano de trabalho, recebeu, em 2013, novo relatório prévio que argumentava pela perda de oportunidade da fiscalização, haja vista o elevado lapso temporal entre o fato motivador de sua propositura e a nova conjuntura, caracterizada por modificações na legislação e na forma de atuação da Administração Pública. A PFC n. 44/2008 recebeu novo relatório prévio, também em 2013, apontando a falta de objetividade da proposta inicial, que falhava em apresentar clareza nos fins pretendidos e no escopo e abrangência de atuação. Interessante destacar que a PFC n. 81/2002, não obstante tenha status de “aguardando parecer do relator”, recebeu requerimento, em 6/12/2016, pela declaração de prejudicialidade da proposta, haja vista o elevado lapso temporal desde o fato motivador da PFC, que permitiu diversas mudanças no contexto em que a fiscalização pretendia atuar. Ademais, o requerimento apontava para a existência de auditorias do TCU que já haviam cumprido exatamente os objetivos da PFC, de modo que não seria necessário ou oportuno realizá-la. O requerimento, conforme verificado em 05/10/2018, aguarda votação na Cmaks.

Das outras três PFCs que aguardam parecer do relator, duas (PFCs n. 117/2013 e 1/2007) apresentam as mesmas características das PFCs arquivadas e, portanto, é provável que sigam o mesmo destino delas. Tendo sido apresentadas em 2013 e 2007, não efetuaram a implementação do plano de trabalho proposto e, mesmo quando solicitaram informações, não

efetuaram suas respectivas análises. O decorrer do tempo sem a implementação da fiscalização torna o feito inócuo, inoportuno e sem qualquer efetividade. Anos após sua aprovação, a constatação óbvia dessas questões leva a proposta ao destino mais comum, o arquivo.

No que tange à única PFC concluída no âmbito da Cmad, a PFC n. 8/2003, constata-se com clareza que o que permitiu sua conclusão não foi, exatamente, a implementação da fiscalização pelo relator, mas a solicitação de realização de auditoria ao TCU. Informações referentes às variáveis “Mecanismos e instrumentos de execução previstos no Plano de Trabalho” e “Atos do Plano de Trabalho efetivamente realizados” mostram que o plano de trabalho aprovado para a PFC n. 8/2003 previa, além da solicitação de apoio do TCU, a realização de audiências públicas, a requisição de informações a órgãos e entidades, a realização de diligências e a análise das informações coletadas. Nenhuma dessas medidas, com exceção da solicitação de auditoria ao TCU, foi implementada. O trabalho realizado pelo TCU, porém, supriu a ausência de atividade do relator, tendo-o munido com as informações, conclusões e encaminhamentos que precisava para concluir a PFC.

Como decorrência lógica desse contexto, o relatório final elaborado limitou-se a descrever a auditoria realizada pelo TCU, apontando suas principais constatações, conclusões e encaminhamentos. Ainda que diversas providências e propostas pudessem ser ainda elaboradas pelo relator, tais como acompanhamento das determinações e recomendações exaradas pelo TCU ou mesmo audiências públicas com gestores responsáveis pelas inconformidades relatadas, a providência se limitou ao arquivamento da PFC, com o argumento de que ela havia cumprido seus objetivos. Importante destacar que imperou também, nesse caso, a elevada lentidão do processo. A PFC 8/2003 foi recebida na Cmad em 30/04/2003, mas teve seu relatório final aprovado apenas em 28/06/2017. Acerca dos prazos praticados, observou-se certa celeridade entre o recebimento da PFC e a aprovação de seu respectivo relatório prévio e plano de trabalho. O lapso temporal entre essas duas etapas processuais teve média de 161 dias e desvio padrão de 81,6 dias. O maior prazo observado foi de 278 dias e o menor de 62 dias. A razoabilidade dos prazos encerra-se, no entanto, nessa etapa. Após a aprovação do plano de trabalho, impera a inércia. Anos se passam sem que as etapas previstas sejam efetivamente cumpridas, não obstante tenha sido comum a previsão, nos planos de trabalho, de prazos totais de 180 dias para conclusão da fiscalização.

Acerca dos planos de trabalho, aprovados para a maioria das PFCs identificadas, importante destacar que se observou qualidade elevada em seu conteúdo. Com exceções pontuais, apresentavam descrição detalhada e clara dos objetivos específicos almejados com a fiscalização, bem como das etapas, instrumentos e mecanismos que seriam utilizados. Não prospera, portanto, a argumentação apresentada por Silva Filho (2007, p. 21) de que haveria, além de obstáculos de cunho político, dificuldades técnicas que supostamente colaborassem para o fracasso da PFC, tal como a dificuldade na adequada definição de objetivos e no cumprimento das exigências para confecção de um relatório prévio. Observou-se exatamente o oposto, ou seja, relatórios prévios bem elaborados, com planos de trabalho bem detalhados. A não execução do plano de trabalho não parece envolver também, pelo menos em princípio, a existência de grandes dificuldades técnicas. Isso porque as atividades previstas evoluíram, para todos os casos estudados, a expedição de requerimentos de informações, realização de audiências, realização de diligências e de visitas técnicas, todas essas atividades que já integram a rotina do parlamentar nas comissões. Ademais, em todos os casos, foi previsto, no plano de trabalho apresentado, a necessidade de apoio técnico de Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados e, em muitos casos, apoio do TCU, apoios esses raramente utilizados.

Acerca das demais variáveis estudadas, tais como “tema e subtema de fiscalização”, não se constatou predominância de temas, o que pode ser esperado pelo baixo número de PFCs propostas. Os temas originaram-se, de forma geral, de acontecimentos de grande repercussão, como rompimentos de barragem, ou denúncias realizadas pela mídia, como as relacionadas a maus tratos de animais. O Quadro 4, a seguir, apresenta os temas que constaram das PFCs aprovadas na Cmad.

Quadro 4 - Temas das PFCs abertas na Cmads até 05/10/2018.

PFC	Tema	Subtema
130/2017	Áreas protegidas	Mineração
117/2013	Fauna	Abatedouros de animais – maus tratos, poluição e contaminação ambiental
98/2005	Áreas protegidas	Mangues
81/2002	Recurso mineral	Prospecção de Petróleo
001/2007	Desenvolvimento sustentável	Cumprimento da legislação ambiental em obras públicas
008/2003	Desastre ambiental	Rompimento de reservatório
44/2008	Desempenho da administração Pública	Políticas públicas ambientais
41/2000	Impacto Ambiental	Reassentamento de atingidos por Barragens

Fonte: A autora (2019)

Tem-se, portanto, na Cmads, um cenário em que a quantidade de PFCs e as informações relativas as suas variáveis apresentam um perfil claro de baixíssima utilização do instrumento, que tem a condução de seu processo geralmente paralisada após a apresentação do relatório prévio e do plano de trabalho, que nunca chega a ser completamente executado.

2.3 Panorama Geral das Fiscalizações Empreendidas pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR

Na Capadr, como já noticiado, foram identificadas vinte e uma PFCs apresentadas até a data de 5/10/2018. Todas tiveram Relatório Prévio e Plano de Trabalho aprovados, com especificação de mecanismos ou instrumentos a serem utilizados para o alcance de seus objetivos. Vale registrar que nove PFCs não apresentaram detalhamento dos objetivos a serem alcançados. Diferentemente as PFCs abertas na Cmads, os Relatórios Prévios das PFCs da Capadr não previam prazos para execução e conclusão. Não obstante, apenas quatro processos foram encerrados sem apresentação de relatório final, em contraposição à Cmads que, de todos os processos apresentados, apresentou relatório final para a apenas um deles. Das demais PFCs da comissão, três aguardam parecer do relator e as demais encontram-se concluídas com Relatório Final aprovado, conforme detalha a Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – PFCs abertas na Capadr até 05/10/2018

PFC	Ementa	Relatório Prévio Aprovado?	Situação em 05/10/2018
40/2011	Propõe que a Comissão de Agricultura – com o auxílio do Tribunal de Contas da União – fiscalize o impacto das medidas tomadas pelo Governo para o escoamento da produção agropecuária.	Sim	Relatório Final aprovado Concluída
93/2016	Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural adote as medidas necessárias para continuidade da fiscalização e controle diante das informações prestadas a esta Comissão Parlamentar pelo Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão n. 1717-26/2016 no sentido de...	Sim	Aguardando parecer do relator
61/2011	Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural adote as medidas necessárias para que seja realizado ato de fiscalização e controle dos procedimentos administrativos e eventuais excessos e omissões por parte da Fundação Nacional do Índio – Funai – no que diz respeito à demarcação de terras indígenas no País	Sim	Relatório Final apresentado. Aguardando parecer do relator
18/1999	Propõe que a Comissão de Agricultura e Política Rural, com o auxílio do TCU, fiscalize os Bancos Oficiais operadores da Política Nacional de Crédito Rural, nos procedimentos metodológicos e no conjunto de lançamentos feitos sobre as dívidas de contratos firmados ao amparo da citada política.	Sim	Arquivada nos termos do art. 105 do Regimento Interno

PFC	Ementa	Relatório Prévio Aprovado?	Situação em 05/10/2018
51/2015	<p>Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR, por intermédio do Tribunal de Contas da União – TCU, promova a fiscalização e suspensão dos atos administrativos praticados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA e Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal - SERFAL – Programa Terra Legal, referentes aos processos:</p> <p>56426.001965/2012-15; 56426.000019/2012-51; 56426.001964/2012-71; 56426.000028/2012-42; 56462.000011/2012-95; 56462.000010/2012-41</p>	Sim	Relatório Final aprovado Concluída
131/2006	<p>Propõe que a Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados realize ato de fiscalização e controle para verificar a aplicação de recursos federais nos Assentamentos Itamarati I e II no Estado do Mato Grosso do Sul.</p>	Sim	Declarada prejudicada Arquivada nos termos do art. 105 do Regimento Interno
125/2006	<p>Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural adote as medidas necessárias para que seja realizado ato de fiscalização e controle dos procedimentos administrativos e eventual omissão por parte do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis / IBAMA, no que diz respeito ao embargo de 12 hectares de soja RR, e sua possível vinculação à invasão, depredação e posse da empresa Syngenta Seeds Ltda., no município de Santa Tereza do Oeste /PR, bem como relativamente aos procedimentos de reintegração de posse dela.</p>	Sim	Relatório Final aprovado Concluída

PFC	Ementa	Relatório Prévio Aprovado?	Situação em 05/10/2018
50/2015	<p>Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, por intermédio do Banco Central do Brasil – BACEN, promova a fiscalização dos atos financeiros praticados pelo Banco do Estado da Amazônia – BASA, referente à remuneração cobrada dos proponentes nos financiamentos a título de taxa de avaliação das garantias oferecidas no financiamento; taxa de análise dos projetos de financiamento; taxa de análise para renegociação de financiamentos inadimplentes, comparado ao que preconiza a Resolução n. 4.288, de 22 de novembro de 2013, do Banco Central do Brasil – BACEN.</p>	Sim	Relatório Final aprovado Concluída
15/2007	<p>Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR, fiscalize o Ministério da Fazenda, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, a Agência Nacional de Águas - ANA, bem como as empresas do setor privado fornecedoras de insumos e defensivos, para avaliar os custos de produção para o setor agropecuário e elevação de preços dos produtos utilizados na produção agropecuária, inclusive combustíveis e afins, energia elétrica e taxas de juros incidentes sobre financiamentos rurais, todos que serão utilizados na implantação da safra 2007/2008.</p>	Sim	Não executada Arquivada

PFC	Ementa	Relatório Prévio Aprovado?	Situação em 05/10/2018
28/2015	Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR promova a fiscalização dos atos do INCRA e do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA que promovem o desenvolvimento dos assentamentos rurais do Brasil, criando meios para propiciar melhorias e padronizar procedimentos para todos os assentamentos do Brasil.	Sim	Relatório Final aprovado Concluída
13/1999	Propõe que a Comissão de Agricultura e Política Rural fiscalize os Ministérios da Fazenda e da Agricultura e do Abastecimento, quanto à omissão na fiscalização do aumento abusivo do preço da vacina contra a febre aftosa.	Sim	Relatório Final aprovado Concluída
98/2012	Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR realize Proposta de Fiscalização e Controle - PFC para apurar as denúncias realizadas pelo ex-Gerente Geral de Toxicologia da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, Luis Claudio Meirelles de irregularidades no deferimento de produtos sem a necessária avaliação toxicológica	Sim	Relatório Final aprovado Concluída
119/2013	Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR realize Proposta de Fiscalização e Controle - PFC para fiscalizar repasse de verba federal ao SENAR/RO e à FAPERON nos anos de 2003 a 2013.	Sim	Relatório Final aprovado Concluída
5/1999	Propõe que a Comissão de Agricultura e Política Rural fiscalize o Banco do Nordeste do Brasil, relativamente aos procedimentos adotados na recuperação dos financiamentos concedidos ao Frigorífico FRIBASA, de Barreiras, Estado da Bahia.	Sim	Relatório Final aprovado Concluída

PFC	Ementa	Relatório Prévio Aprovado?	Situação em 05/10/2018
1/2003	Propõe que a Comissão de Agricultura e Política Rural realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre os atos praticados desde a sua implantação pelo Conselho Curador do Programa Fundo de Terras e Reforma Agrária - Banco da Terra, do Ministério do Desenvolvimento Agrário	Sim	Relatório Final aprovado Concluída
141/2013	Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, fiscalize irregularidades em processo administrativo MDIC/SECEX n. 52.272.001539/2012-21, que cuida sobre investigação e revisão de Direito Antidumping aplicados sobre as exportações para o Brasil de alhos frescos ou refrigerados da República Popular da China	Sim	Relatório Prévio pelo arquivamento Arquivada.
4/1999	Propõe que a Comissão de Agricultura e Política Rural fiscalize os órgãos do Poder Executivo responsáveis pela execução da política agrícola.	Sim	Relatório Prévio pelo arquivamento Arquivada
81/2005	Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural fiscalize o Ministério do Meio Ambiente quanto à criação dos Parques Nacionais nos Estados do Paraná e de Santa Catarina.	Sim	Relatório Final aprovado Concluída
39/2015	Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural adote as medidas necessárias para realização de fiscalização e controle, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), para verificar, nos 10 últimos anos, se o volume de valores arrecadados com a cobrança da taxa Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante-AFRMM a sua aplicação através do Fundo da Marinha Mercante-FMM, atendem o objetivo da legislação pertinente, face a falta da transparência de como os recursos são arrecadados e aplicados	Sim	Aguardando parecer do relator

PFC	Ementa	Relatório Prévio Aprovado?	Situação em 05/10/2018
104/2009	Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural adote as medidas necessárias para que seja realizado ato de fiscalização e controle dos procedimentos administrativos e eventuais excessos e omissões por parte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, nas relações contratuais com o Instituto de Orientação Comunitária e Assistência Rural - Inocar e outras entidades não governamentais que estejam envolvidas nos processos de georreferenciamento de imóveis rurais, fomento da agricultura em assentamentos rurais e outras atividades correlatas.	Sim	Relatório Final aprovado Concluída
111/2005	Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural averigue o surgimento de Febre Aftosa no Estado do Paraná.	Sim	Relatório Final aprovado Concluída

Fonte: A autora (2019)

Ao melhor investigar as PFCs encerradas, observou-se que três foram arquivadas por força do art. 105 do Regimento Interno da CD, haja vista terem permanecido toda a legislatura em que foram apresentadas sem execução de qualquer ato. Outras duas PFCs (4/1999 e 141/2013) foram arquivadas após aprovação de segundo relatório prévio, o qual argumentava a perda de oportunidade da medida, em virtude de mudanças de contexto, de legislação e de cenário político, ou seja, a inércia foi, novamente, a causa principal do arquivamento. Apesar dessas ocorrências, a conclusão do processo com a produção de relatórios finais foi a tônica da atuação da Capadr.

No que tange às temáticas abordadas pelas PFCs, assim como observados na Cmads, também na Capadr os objetos de investigação são selecionados em virtude de fatos pontuais ou acontecimentos levados ao conhecimento da Comissão, de modo que são variadas as temáticas investigadas, como mostra o Quadro 5 a seguir.

Quadro 5 - temáticas dos objetivos de investigação das PFCs abertas na Capadr.

Tema	Subtema
Política agrícola	Atuação do Poder Executivo
Aplicação de recursos públicos	Financiamentos concedidos ao Frigorífico FRIBASA
Crédito Rural	Tratamento de dívidas
Pecuária	Febre Aftosa
Reforma Agrária	Programa Fundo de Terras
Unidades de Conservação	Criação de Parques Nacionais
Pecuária	Febre Aftosa
Movimento Sem Terra	Invasão de terra
Reforma Agrária	Assentamentos Rurais
Produção Agropecuária	Custos de produção e elevação de preços
Reforma Agrária	Contratos entre Incra e entidades não governamentais
Produção Agropecuária	Infraestrutura de escoamento da produção
População indígena	Demarcação de terras indígenas
Vigilância Sanitária	Atuação da Anvisa
Aplicação de recursos públicos	Senar/RO e Faperon
Comércio agrícola	Direito <i>antidumping</i>
Regularização Fundiária	Assentamentos Rurais
Frota mercante brasileira	Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e sua aplicação por meio do Fundo da Marinha Mercante (FMM)
Fundo Constitucional do Norte	Financiamentos do Banco do Estado da Amazônia
Regularização Fundiária	Programa Terra Legal
Frota Mercante brasileira	Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e sua aplicação por meio do Fundo da Marinha Mercante (FMM)

Fonte: A autora (2019)

Não obstante o elevado percentual de processos concluídos com aprovação de relatório final, em muitos casos, os prazos observados na condução do processo ainda são longos. Em algumas PFCs, prazos entre oito e doze anos foram necessários para a sua conclusão. Apenas cinco processos apresentaram prazos menores que dois anos entre a aprovação do relatório prévio e a aprovação do relatório final. A média entre esses atos foi de quase 4,5 anos. O mesmo não foi observado para os prazos entre o recebimento das PFCs na comissão e a respetiva aprovação do Relatório Prévio. Os prazos entre esses atos processuais foi de, em média, 0,5 ano ou seis meses. A Tabela 3 a seguir traz essas informações para cada PFC.

Tabela 3 – Prazos observados entre principais atos processuais das PFCs abertas na Capadr.

PFC	N. de anos entre o recebimento da PFC na comissão e aprovação do Relatório Prévio	N. de anos entre a aprovação do Relatório prévio e a aprovação do Relatório final
004/1999	2.2	Sem Relatório Final aprovado
005/1999	0.2	12.3
18/1999	0.6	Sem Relatório Final aprovado
13/1999	0.9	11.5
001/2003	1.6	7.8
81/2005	0.2	8.7
111/2005	0.002	1
125/2006	0.4	1.5
131/2006	0.7	Sem Relatório Final aprovado
15/2007	0.8	3.4
104/2009	0.7	1.8
40/2011	0.2	5
61/2011	0.2	Sem Relatório Final aprovado
98/2012	0.06	2.8
119/2013	0.3	2.3
141/2013	0.1	Sem Relatório Final aprovado

PFC	N. de anos entre o recebimento da PFC na comissão e aprovação do Relatório Prévio	N. de anos entre a aprovação do Relatório prévio e a aprovação do Relatório final
28/2015	0.2	1.3
39/2015	0.1	Sem Relatório Final aprovado
50/2015	0.2	1
51/2015	0.1	1.7
93/2016	0.5	Sem Relatório Final aprovado

Fonte: A autora (2019)

Com respeito às variáveis relacionadas aos planos de trabalho e seus conteúdos, observou-se que, de forma geral, os planos previam a realização de atividades comuns à rotina dos parlamentares em comissões, ou seja, atividades com as quais os deputados já possuem intimidade, conhecimento e prática, porquanto estão corriqueiramente presentes nos trabalhos de comissões. São atividades como realização de audiências públicas, diligências, expedições de requerimentos de informações e realização de visitas técnicas. É importante destacar que, em muitos casos, foi prevista também a requisição de auxílio do TCU, o que pode, como será melhor discutido adiante, ter sido fator decisivo para o maior índice de relatórios finais aprovados na Capadr. A avaliação e a discussão dos resultados encontrados, tanto para a atuação da Capadr, quanto para a da Cmads e do TCU, serão realizados no próximo capítulo.

3 PRINCIPAIS RESULTADOS E CONSTATAÇÕES: DISCUSSÃO E PROPOSTAS

3.1 Da atuação do TCU

A primeira característica observada para o controle externo exercido pelo TCU em meio ambiente e agropecuária entre os anos de 2012 e 2018 é a elevada predominância de deliberações originadas de auditorias do tipo operacional. Apenas três auditorias de conformidade geraram deliberações no período analisado, e todas para temas de agropecuária. Ou seja, há evidente lacuna de auditorias de conformidade em geral e, em especial, para questões de meio ambiente. O mesmo cenário foi encontrado por Lima (2009, p. 11), quando estudou uma amostra de dezoito processos de controle externo conduzidos pelo TCU em temas de meio ambiente, que geraram deliberações entre os anos de 2000 e 2008. Doze das dezoito auditorias avaliadas por Lima (2009, p. 146-148) eram do tipo operacional, o que representa quase 70% da amostra. Apenas uma auditoria foi classificada como de conformidade, a qual foi executada, também, em temática de agropecuária. Tratou-se do Processo TC 018.741/2005-2, que objetivou avaliar o impacto nas áreas de reserva legal dos projetos de assentamento implantados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), bem como o cumprimento da legislação aplicável a esses projetos.

Lima (2009) mostra-se favorável à atribuição de maior importância às auditorias operacionais e parece entender que faz parte da própria natureza do tema (meio ambiente) que sejam realizadas mais avaliações de efetividade, legitimidade e economicidade do que avaliações de conformidade. Nas palavras do autor:

A fiscalização operacional incorpora ao controle externo brasileiro o “estado da arte” das mais sofisticadas técnicas de controle externo[...]. Realizar o controle quanto à legitimidade significa ir além do exame da legalidade, da conformidade ao ordenamento jurídico positivo, envolvendo a formulação de um juízo de valor, uma avaliação das circunstâncias em que o ato foi praticado, sua adequação aos princípios da moralidade e da razoabilidade e uma ponderação da prioridade relativa entre a despesa efetuada e as outras necessidades da comunidade. O controle externo da gestão ambiental pública, efetivado pelo TCU, é essencialmente de natureza patrimonial – em que se cuida da preservação do patrimônio ambiental – e operacional – relacionado à efetividade das políticas públicas ambientais. **Embora o critério da legalidade esteja sempre presente nas fiscalizações do TCU, na área ambiental ganham relevo os exames da legitimidade e da economicidade.** (Grifos nossos) (LIMA, 2009, p. 102).

Apesar desse entendimento, que parece ser abraçado pelo TCU, diante da clara predominância de auditorias operacionais, é preciso retomar a importância das auditorias de conformidade. Essas auditorias possuem vocação para identificação de ilegalidades e irregularidades. As auditorias operacionais, ainda que possam se deparar com esses tipos de questões, estão voltadas para tópicos mais amplos, relacionados à governança, à eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da gestão. Tópicos dotados de subjetividade e abstração, cujo tratamento envolve maior complexidade e tempo.

Por terem critérios, em geral, muito mais objetivos e bem definidos nas normas vigentes, as auditorias de conformidade tendem a gerar resultados com mais rapidez, sendo, portanto, mais eficientes em sua capacidade corretiva. Da mesma forma, por produzirem mais elementos capazes de impor responsabilização e sanções, possuem também maior capacidade punitiva. Esses elementos caracterizadores da auditoria de conformidade a tornam de extrema importância para um país como o Brasil, em que atos ilegais ainda permeiam de forma significativa o Poder Público. Não fosse essa a realidade, resultados distintos teriam sido obtidos nas três únicas auditorias de conformidade identificadas.

A primeira delas, autuada no TC n. 028.947/2011-8, foi realizada na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Distrito Federal e no Entorno – SR-28 (DFE), com o objetivo de avaliar o cumprimento dos normativos relativos aos critérios de inscrição, formação e manutenção da Relação de Beneficiários (RB) em assentamentos implantados pela SR-28 (DFE).

Os achados de auditoria envolveram os seguintes fatos, conforme registrado no relatório condutor do Acórdão n. 4503/2016-TCU-Segunda Câmara:

- a) existência de falhas nos procedimentos de seleção das famílias;
- b) não observação dos critérios de eliminação e classificação nos procedimentos de seleção de famílias para assentamento;
- c) falta de fiscalização e supervisão dos projetos de assentamento da SR-28 (DFE);
- d) ausência de relatório circunstanciado das atividades de supervisão ocupacional ou relatório sem apresentação das informações definidas nos normativo vigentes;
- e) ausência de medidas saneadoras das situações irregulares identificadas nos trabalhos de fiscalização, supervisão ocupacional e recadastramento de assentamentos da SR- 28;
- f) regularização de ocupações sem observação aos critérios legais;
- g) existência de famílias integrantes das relações de beneficiários de assentamentos da SR-28 que não atendem aos requisitos para participação no PNRA;
- h) existência de ocupações irregulares nos assentamentos sob a responsabilidade da SR- 28.

Como consequência dessas irregularidades, foi registrado danos ao erário de R\$ 67.000.000,00, em valores da época, além de desobediência às normas legais, causando restrição irregular de potenciais beneficiários, seleção de beneficiários que não atendiam aos requisitos legais e perpetuação da expectativa de ausência de controle por parte dos assentados.

A segunda auditoria de conformidade, autuada no TC n. 012.700/2017-7, foi realizada para avaliar o procedimento de emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que constitui instrumento de identificação e de qualificação de agricultores familiares, com as suas formas associativas, capaz de habilitá-los ao acesso a programas e políticas públicas. A auditoria constatou diversas emissões irregulares de Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP) a pessoas físicas e Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA), causando danos ao erário de R\$ 14.700.000,00, em valores da época.

A terceira auditoria, autuada no processo TC 026.131/2011-0, objetivou avaliar o cumprimento, no período de 2000 a 2010, do disposto no art. 42, incisos I e II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que determina a aplicação, pela União, dos recursos destinados à irrigação, durante 25 anos após à promulgação da Carta Cidadã, em percentual de vinte por cento na Região Centro-Oeste e cinquenta por cento na Região Nordeste,

preferencialmente no semiárido. A auditoria constatou que a dotação orçamentária destinada à Subfunção Irrigação (607), especialmente para a Região Centro-Oeste, não obedecia aos valores estipulados no art. 42 do ADCT. Foi constatado, também, a aplicação de recursos em percentuais inferiores aos estipulados no art. 42 do ADCT para as Regiões Nordeste e Centro-Oeste.

Diante da gravidade das constatações registradas nas poucas auditorias de conformidade realizadas e da reconhecida existência de atos ilegais em diversas esferas e processos da Administração Pública, entende-se que esse tipo de trabalho deveria ser, ainda, priorizado pelo TCU, com a consequente identificação de responsáveis e imposição das sanções adequadas. Speck (2011, p. 139) alinha-se a esse posicionamento e ressalta que avaliações de auditorias realizadas nas últimas décadas demonstram que os auditores do TCU possuem elevada capacidade técnica para realizar auditorias operacionais. No entanto, nas palavras do autor, “não está claro que o TCU deva priorizar a realização de auditorias operacionais, dada a realidade de como é gerenciado o orçamento público no Brasil” (SPECK, 2011, p. 139). Em suma, ainda que seja indiscutível a importância da melhoria da gestão de programas e políticas e a realização de auditorias operacionais, a realidade brasileira aponta que priorização excessiva delas em relação às auditorias de conformidade não é adequada.

Para as questões de meio ambiente, a total ausência de auditorias de conformidade merece ser tratada com atenção. Não há razões que justifiquem a ausência de controle sobre atos, contratos e procedimentos da Administração Pública na gestão ambiental. Tão importante quanto avaliar a eficácia e eficiência da governança é verificar a conformidade de atos e contratos com a lei. São diversos os temas ambientais de grande impacto e relevância para o País, com repercussões financeiras e de desenvolvimento significativas, que mereciam um olhar mais objetivo do TCU. Entre essas questões tem-se, por exemplo, o licenciamento ambiental, cujo processo nunca passou pelo crivo de uma auditoria de conformidade, apesar do seu impacto e importância para questões fundamentais ao desenvolvimento social e econômico.

Ademais, com respeito às demais auditorias do tipo operacional, não está claro que elas estejam gerando resultados relevantes de melhoria da gestão e da governança.

O panorama do controle externo em meio ambiente e agropecuária exercido pelo TCU, entre 2012 e 2018, mostra que grande parte das deliberações geradas de auditorias operacionais referem-se a determinações ou recomendações para elaboração de planos de ação ou de estudos de diversas naturezas, tais como:

- a) estudo de propostas de aprimoramento de mecanismos para prevenção e gestão de riscos;
- b) estudo para avaliação da oportunidade e a viabilidade econômica, social e ambiental da utilização de determinado critério em políticas e programas;
- c) estudo para avaliação do controle interno do órgão;
- d) plano de ação com medidas para fortalecimento dos controles internos;
- e) plano de ação para implementação de medidas apontadas como necessárias pelo TCU;
- f) plano de ação para atualização e aprovação de leis e regulamentos;
- g) planos de ação para implantação de sistemas de monitoramento e para instituição de instâncias administrativas, como comitê gestor de programa, além dos planos de providências para cumprimento de determinações e recomendações exaradas pelo TCU.

Foram também muito frequentes comandos para que a Administração modificasse ou instituisse novos procedimentos administrativos a fim de atingir determinado objetivo, tal como elevar a transparência, o controle e a fiscalização de processos, programas e políticas. Todas essas deliberações, como já explicitado, são permeadas de um grau significativo de generalidade, na medida em que os meios a serem utilizados para atingir os fins especificados pelo TCU são escolhidos pela Administração Pública, conforme suas condições e de acordo com avaliação de oportunidade e conveniência. Em verdade, ao que parece, esses tipos de deliberações são a fórmula encontrada pelo TCU para atingir, indiretamente, fins que não podem ser diretamente manipulados pela Corte de Contas, em virtude de se encontrarem no terreno da discricionariedade administrativa.

Acerca disso, Rosilho (2016) ressalta que:

Conjugado com a elaboração de recomendações, a determinação para a elaboração de planos de ação eventualmente poderia ser utilizada pelo TCU para discretamente viabilizar a emissão de ordens em circunstâncias nas quais o órgão não esteja autorizado pela legislação a produzir atos de comando. [...] Essa curiosa figura está prevista na Resolução TCU 265/2014. É o que se depreende do inciso II de seu artigo 2º, segundo o qual as determinações de adoção de providências corretivas poderão ser de dois tipos; 1) “para cumprimento e comunicação ao Tribunal das medidas concretas”; e 2) “excepcionalmente, no caso de situações mais complexas, para apresentação de plano de ação com vistas a sanear o problema verificado”. A Resolução ainda dispõe que o TCU, ao expedi-las, deverá especificar, no mínimo, “I – as ações a serem adotadas para tratamento dos problemas identificados; II – os responsáveis pelas ações; III - os prazos para implementação” (art. 4º) (ROSILHO, 2016, p. 320)

Assim, além da existência de dúvidas acerca da constitucionalidade da determinação para elaboração de planos de ação, estudos ou implementação de procedimentos administrativos, bastante discutida no trabalho de Rosilho (2016), há que se questionar sua eficácia na produção de resultados efetivos para a melhoria da governança pública.

Albuquerque (2006), ao avaliar o impacto das auditorias operacionais (Anops) realizadas pelo TCU, por meio do estudo de vinte e cinco processos, afirmou que elas não têm cumprido plenamente seu papel. Nas palavras do autor:

[...] conclui-se que as Anops do TCU ainda não têm atingido, plenamente, o objetivo de garantir informações à sociedade e ao Parlamento sobre o desempenho dos programas e organizações governamentais com vistas à accountability de resultados, uma vez que, em sua grande maioria, esses trabalhos não correspondem, de fato, a avaliações acerca dos resultados e impactos das políticas públicas. (ALBUQUERQUE, 2006, p. 135).

Para Albuquerque (2006, p. 22) o grande entrave ao adequado desempenho das auditorias operacionais é a inexistência de ambiente propício a esse tipo de controle na Administração Pública. Como já explicitado neste trabalho, as auditorias operacionais foram desenvolvidas em diversas partes do mundo como resposta a uma necessidade de adaptação do controle aos novos modelos de gestão pública, muito mais centrados em resultados e eficiência do que em regras formais. Albuquerque (2006, p. 45) observou, no entanto, que a Administração Pública Federal brasileira não conseguiu implementar de forma adequada esses novos modelos de gestão. Mais especificamente, não conseguiu se munir de sistemas, dados e controles adequados ao gerenciamento e acompanhamento dos resultados alcançados por suas políticas e programas.

Como consequência, o controle externo, ao atuar por meio das auditorias operacionais, não consegue coletar as informações necessárias à avaliação da eficiência, efetividade e economicidade. O auditor, ao encontrar esse ambiente, termina por ter de assumir um papel de consultor organizacional, já que, nas palavras de Albuquerque:

[...] os principais resultados desses trabalhos têm se consubstanciado através de achados relacionados a deficiências nos sistemas, controles e práticas de gestão, que se convertem, nos relatórios de auditoria, em recomendações aos gestores com vistas à correção de falhas e otimização de processos e procedimentos, além da implantação de indicadores de desempenho. (ALBUQUERQUE, 2006, p. 107):

Albuquerque assim sintetiza a questão:

Diante de um quadro de insuficiência de informações, os auditores têm optado por uma abordagem baseada nos processos, propondo medidas e fazendo recomendações no sentido do desenvolvimento de mecanismos de gestão suportados por indicadores de resultado. [...] Em resumo, o estudo das questões de auditoria demonstrou que predomina nas Anops do TCU a abordagem baseada nos processos e sistemas de gestão, embora a maior parte desses trabalhos contenha também questões voltadas para a verificação dos resultados ou impactos dos programas de governo. O foco dos exames é direcionado, portanto, para questões de eficiência, eficácia e efetividade. **No entanto, os principais resultados desses trabalhos – consubstanciados através dos achados de auditoria – referem-se quase que exclusivamente a aspectos procedimentais.** A escassez de conclusões sobre a eficácia e efetividade dos programas está associada, ao que parece, a dois fatores principais, que se inter-relacionam. O primeiro é afeto ao controle interno e corresponde **à ausência de dados e sistemas de gestão confiáveis.** O segundo se reporta ao arcabouço metodológico utilizado pelo TCU, que embora tenha incorporado ferramentas como as pesquisas postais e os grupos focais – inovadoras em relação àquelas tradicionalmente usadas pelos auditores – parece que ainda é insuficiente para possibilitar avaliações acerca do impacto das políticas públicas. (Grifos nossos) (ALBUQUERQUE, 2006, p. 123-124)

As constatações realizadas nesta pesquisa mostram que a realidade encontrada por Albuquerque (2006) ainda é fortemente presente no controle externo. Como já salientado, a maioria das deliberações se referem a determinações e recomendações para realização de estudos, planos de ação e modificações relacionadas a aspectos procedimentais, tais como sistemas, controles internos, banco de dados e desenvolvimento de indicadores de desempenho. Ou seja, perpetua-se a constatação de que as auditorias operacionais não conseguem cumprir plenamente o objetivo de avaliar o desempenho, efetividade, eficiência e economicidade de políticas e programas públicos, funcionando muito mais como trabalhos de consultorias organizacionais. Não obstante esse fato, Albuquerque (2006, p. 97) e Lima (2009, p. 314) entendem que, com essa

forma de atuação, o TCU tem induzido a Administração Pública a melhorar sua forma de gestão pública e a atuar nos moldes do gerencialismo mais moderno. No entanto, mesmo em relação a esse possível papel das auditorias operacionais cabem alguns questionamentos, ou seja, é possível que ele também não esteja sendo cumprido a contento.

Isso porque observou-se, nos processos avaliados, três fatores que representam aparente obstáculo à efetividade das deliberações proferidas nas Anops: 1) o monitoramento tardio pelo TCU dos comandos exarados, resultando em diversos planos de ação e estudos sem elaboração ou elaborados tardiamente, em contextos distintos de quando foram determinados, com perda de utilidade e eficácia; 2) os planos de ação e estudos, mesmo quando elaborados, não apresentam qualquer garantia para a sua implementação; e 3) o TCU não realiza a verificação da implementação dos planos de ação ou estudos elaborados nem dos efeitos decorrentes das medidas adotadas pela Administração Pública na governança.

Das deliberações estudadas neste trabalho, observou-se que os prazos impostos pelo TCU para elaboração dos planos de ação, estudos ou para o cumprimento de outras medidas não são longos. O maior prazo observado foi de 180 dias e o menor de 60 dias. Apesar disso, o monitoramento dessas deliberações é realizado pelo TCU, em geral, um ou dois anos após a expedição dos acórdãos, resultando em diversas deliberações não monitoradas ou monitoradas tardiamente. Das 373 deliberações proferidas entre 2012 e 2018, 132 encontram-se com status de “não analisadas” ou “a monitorar”. Outras 137 encontram-se “em monitoramento” e apenas 100 tiveram o monitoramento concluído. A intempestividade do TCU no monitoramento das deliberações traz riscos de inefetividade da medida que, a depender do prazo decorrido sem sua implementação, pode perder a oportunidade e viabilidade.

Como exemplo, tem-se o Acórdão n. 911/2016-TCU-Plenário, que, ao monitorar deliberações prolatadas em 2009, considerou várias como insubsistentes. Entre elas constava, por exemplo, a recomendação de elaboração de plano de ação:

9.1.2. elabore plano de ação para integrar o Sisprof WEB e os sistemas estaduais de licenciamento, discriminando as atividades, Responsáveis, prazos e recursos necessários; (tem 9.1.2 do acórdão 309/2009-TCU-Plenário).

No relatório condutor do acórdão, a equipe registra a perda de objeto da deliberação:

No entanto, deixa-se de propor a realização de novo monitoramento, ao avaliar que o acompanhamento da implementação da recomendação poderá ser feito em trabalhos futuros a serem realizados por esta unidade técnica junto ao Instituto, em especial, no acompanhamento da implementação do Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor) que se encontra em andamento no Ibama. Segundo o Ibama, o Sinaflor foi instituído em observância às disposições constantes no Código Florestal (Lei 12.651/2012), com a finalidade de controlar a origem da madeira, do carvão e de outros produtos e subprodutos florestais e integrar os respectivos dados dos diferentes entes federativos, conforme disposto no art.1º da IN/IBAMA 21/2014. No que se refere aos itens 9.1.2 do Acórdão 309/2009 e 1.6.1.2 do Acórdão 141/2012-Plenário, considera-se que as deliberações perderam seu objeto, uma vez que o Ibama optou por implementar novo sistema, o Sinaflor, conforme constante na peça 3, p.4.

A Tabela 4 a seguir traz os acórdãos originados dos monitoramentos mais recentes a cargo da SecexAmbiental, bem como os acórdãos monitorados, com as respectivas datas de publicação. Como pode ser observado, dos treze acórdãos monitorados, apenas cinco tiveram pelo menos o primeiro monitoramento concluído entre um e dois anos após sua publicação. Os demais casos envolveram prazos da ordem de três e quatro anos para a conclusão do primeiro monitoramento. Não raro, os monitoramentos perpetuam-se em dois ou mais processos, dada a elevada proporção de deliberações não cumpridas.

Essa é, inclusive, outra observação que merece ser feita a respeito dos monitoramentos do TCU. O não cumprimento de todas as deliberações da Corte de Contas parece ser a tônica da Administração Pública Federal, como se observa da Tabela 4, mesmo quando verificadas anos após a sua expedição. O que se constata, no entanto, é que o TCU, diante da verificação da não implementação de diversas deliberações, se limita a autorizar a realização de novos monitoramentos ou a encerrar o processo, deixando a cargo da unidade técnica o acompanhamento das questões em aberto por ocasião da realização de novas auditorias. A questão que se coloca é que se não deveria o TCU atuar de forma mais mandatária em relação a suas deliberações, impondo responsabilizações e sanções pelo seu descumprimento. É possível que um tratamento mais severo do TCU em relação a deliberações não cumpridas traga maior efetividade ao controle externo.

Tabela 4 – acórdãos de deliberações e respectivos acórdãos gerados após monitoramentos

Acórdão de deliberações	Tema	Acórdão do 1º Monitoramento	Acórdão do 2º Monitoramento	Todas as deliberações cumpridas?
453/2014, em 26/02/2014	Auditoria Operacional no Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural	493/2015, em 11/03/2015	189/2017, em 15/02/2017	Não
309/2009, em 04/03/2009	Auditoria Operacional no Controle do trânsito de produtos florestais	141/2012, em 01/02/2012	911/2016, em 20/04/2016	Não
2674/2011, em 05/10/2011	Auditoria para análise de Convênio entre Inkra e Instituto Técnico de Estudos Agrários	667/2016, em 30/03/2016	Não houve	Sim
3033/2012, em 08/11/2012	Auditoria Operacional no Programa Nacional de Crédito Fundiário	257/2016, em 17/02/2016	Deverá ser exarado	Não
3413/2012, em 05/12/2012	Solicitação do Congresso para avaliação do licenciamento das Usinas de Jirau e Santo Antônio	236/2016, em 17/02/2016	Não houve	Não
2516/2011, em 21/09/2011	Levantamento para identificação de causas de queimadas e incêndios florestais	1382/2013, em 05/06/2013	213/2016, em 17/02/2016	Não
451/2014, em 26/02/2014	Auditoria Operacional no Fundo Garantia Safra	21/2015, em 21/01/2015	Deverá ser exarado	Não
2176/2014, em 20/08/2014	Auditoria Operacional nas Concessões Florestais	2590/2016, em 11/10/2016	Não houve	Não
1457/2012, em 13/06/2012	Auditoria Operacional no Programa de Revitalização do Rio São Francisco	3316/2015, em 09/12/2015	2106/2018, em 12/09/2018	Não
123/2010, em 03/02/2010	Auditoria Operacional no Processo de Gestão de estoques públicos	3355/2012, em 5/12/2012	828/2016, em 13/04/2016	Sim
2671/2010, em 06/10/2010	Auditoria em empréstimos oriundos do BNDES que financiam atividades econômicas incentivadoras do desmatamento ilegal da Amazônia.	871/2015, em 22/04/2015	Não houve	Sim

Acórdão de deliberações	Tema	Acórdão do 1º Monitoramento	Acórdão do 2º Monitoramento	Todas as deliberações cumpridas?
450/2014, em 26/02/2014	Auditoria Operacional no Proagro e no Zarc	20/2015, em 21/05/2015	1198/2017, em 14/06/2017	Não
496/2011, em 23/02/2011	Representação sobre ilegalidade em regulamento que permitia Pesca da Tainha	1080/2014, em 30/04/2014	Não houve	Não

Fonte: A autora (2019)

O trabalho de Lima (2009, p. 146) revelou a mesma realidade aqui constatada. Dos dezoito processos que compuseram a amostra analisada por ele, onze, ou seja, mais de 60%, não trazia qualquer informação acerca de monitoramentos, indicando que nenhum acompanhamento havia sido feito acerca do cumprimento das deliberações, até aquele momento. Vale destacar que o autor, ao elaborar sua amostra, afirmou ter selecionado os trabalhos mais relevantes e de maior impacto no período estudado, o que torna a ausência de monitoramentos ainda mais grave.

Ao tratar sobre o tipo de processo “monitoramento”, Lima (2009, p. 111) afirma que “após as auditorias de natureza operacional costumam ser realizados até três monitoramentos”, deixando a entender que seria esse um procedimento padrão do TCU ou mesmo um procedimento zeloso, haja vista o número de “conferências” que o TCU faz. O que se observa, no entanto, é que esse número de monitoramentos se faz necessário tanto pelo baixo índice de cumprimento das deliberações quanto pela baixa capacidade do TCU de aplicar sanções e penalidades por seu descumprimento. O autor ainda registra que “os monitoramentos têm sido úteis para reforçar junto aos órgãos jurisdicionados a expectativa de controle e a presença do TCU” (LIMA, 2009, p. 111). No entanto, nenhuma evidência objetiva dessa utilidade foi demonstrada por Lima (2009). Nesta pesquisa, evidenciou-se justamente o oposto, ou seja, monitoramentos pouco rígidos, com elevada constatação de não cumprimento das deliberações pela Administração.

Importa registrar também que o perfil das deliberações originadas dos processos estudados por Lima (2009) possui as mesmas características descritas tanto por Albuquerque (2006) quanto por este trabalho, ou seja, se referem a aspectos preponderantemente procedimentais, com teor, muitas vezes, significativamente amplo e subjetivo, indicando busca de consenso e de direcionamento da administração a formas mais modernas de gerencialismo

público. Diversos acórdãos e decisões que compuseram a amostra do autor era permeadas de deliberações iniciadas pelas expressões “estude a possibilidade”, “promova ações e estudos para”, “estude formas de”, “analise a possibilidade de”, “avalie a oportunidade e conveniência de”, entre outras que indicam a subjetividade e generalidade aqui destacadas. São exemplos a Decisão n. 566/2008-TCU-Plenário, que tratou de auditoria operacional para avaliar a gestão dos recursos hídricos pelo Governo Federal; o Acórdão 404/2004-TCU-Plenário, que tratou de auditoria operacional para avaliar o manejo florestal sustentável na Amazônia; o Acórdão 464/2002, que tratou de auditoria operacional para avaliar o instrumento da Avaliação Ambiental Estratégia; o Acórdão 1097/2008-TCU-Plenário, que tratou de auditoria operacional para avaliar a atuação governamental na Amazônia, entre outros elementos da amostra estudada por Lima (2009, p. 148).

Assim, além das deficiências nos processos de monitoramento, tem-se que a elevada incidência de deliberações referentes a determinações para a elaboração de planos de ação, estudos e medidas procedimentais não é combinada com qualquer elemento que garanta a efetiva implementação dessas cartas de intenções. A elaboração de um plano de ação, por exemplo, satisfaz o TCU, para fins de cumprimento da deliberação proferida, mas não agrega garantia de melhoria da Gestão. Não se observou nem mesmo referências, nos acórdãos estudados, sobre a necessidade de realização de auditorias futuras para verificação do cumprimento do plano de ação elaborado pelos gestores públicos.

Por um lado, é possível compreender que o TCU não possua competência para obrigar a Administração a tomar medidas específicas que estejam abarcadas pela discricionariedade administrativa. Ainda que a melhoria de diversos aspectos de governança, tais como a transparência e a economicidade, sejam obrigações da Administração, que podem ser cobradas pelo TCU, a escolha de como realizar essas melhorias é questão de discricionariedade administrativa e, como vimos, a saída que o TCU tem encontrado para vencer essa barreira é, dentre outros meios, por meio da determinação para elaboração de planos de ação.

No entanto, por ser o plano elaborado pela própria Administração Pública, conhecedora de suas capacidades, recursos e necessidades, que a permitem estabelecer prazos e responsáveis de acordo com suas condições, pode-se dizer que os termos do plano de ação elaborado não mais constituem imposição do TCU, mas um compromisso assumido pela própria Administração Pública para corrigir problemas de gestão e governança que, muitas vezes, ferem princípios

constitucionais, tais como economicidade, eficiência e transparência. O plano, nesse sentido, representa o alcance de um consenso entre o agente controlado e o controlador.

Como aqui salientado, a busca de consenso tem se tornado uma técnica frequentemente utilizada pelos órgãos de controle. O entendimento que vigora é que seria essa uma técnica mais compatível com a realidade da Administração Pública e com as necessidades da sociedade do que as técnicas eminentemente sancionatórias. Ferraz sobre o assunto, explica que:

É que na lógica do controle-sanção não há meio termo: ou a conduta do controlado é conforme as regras e procedimentos ou não é. Neste último caso, deve-se penalizar o sujeito, independentemente das circunstâncias práticas por ele vivenciadas na ocasião e das consequências futuras, às vezes negativas para o próprio funcionamento da máquina administrativa. É nesse cenário que restou concebida a ideia de produção de instrumentos consensuais de controle, com o objetivo deliberado de substituir parcialmente o controle-sanção pelo controle-consenso; o controle-repressão pelo controle-impulso. (FERRAZ, 2007, *apud* LIMA, 2009, p. 308)

Com isso, Lima (2009, p. 308) afirma que, “sob tal ótica, a busca da eficiência e da efetividade da gestão ganha maior relevância que a verificação da legalidade estrita”. No entanto, considera-se que a conclusão do autor pode ser precipitada, haja vista que o entendimento vigente sobre os instrumentos consensuais está fundamentado em razões equivocadas. Não é verdade que a avaliação da legalidade e o controle-sanção são incapazes de encontrar meio termo entre o cumprimento e o descumprimento, ou de avaliar as condições do agente público que o levaram a tomar determinadas condutas. O controle sancionatório está dotado de instrumentos e mecanismos, bem como normas e princípios, que o obriga a realizar avaliações de razoabilidade, proporcionalidade, reserva do possível, presença de dolo, culpa, má-fé, entre outras avaliações, as quais são capazes, em muitos casos, de eximir a culpabilidade ou responsabilidade de gestores ainda que estes tenham atuado contrariamente a leis e regulamentos.

No entanto, se os órgãos de controle vão, de fato, caminhar no sentido de adotar instrumentos de consenso, então, mecanismos mais rígidos de cobrança precisam ser instituídos para exigir a implementação do que foi acordado. A imposição de maior efeito vinculante ao plano de ação é fundamental para a efetividade desse tipo de deliberação. Vislumbra-se duas formas de torná-lo mais vinculante, quais sejam:

a) a edição de regulamento pelo TCU, tornando obrigatória a realização de nova auditoria, no máximo dois anos após a finalização dos prazos previstos no plano de ação, a fim de

verificar a implementação das medidas previstas e, especialmente, verificar se elas, de fato, reverteram-se em melhorias de gestão e governança, como pretendido; e

b) conversão do plano de ação em Termo de Ajustamento de Conduta, com intervenção do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU).

A realização de novas auditorias com o fim específico de verificar a implementação do plano de ação e a concretização de melhorias não pode ficar a cargo da oportunidade e conveniência da unidade técnica. A importância dessa medida para a efetividade das deliberações impõe que sua realização seja obrigatória. Assim, sempre que for proferida deliberação para elaboração de plano de ação ou qualquer outra revestida de generalidade a abstração que não permita identificar, de pronto, que medida será adotada para o seu cumprimento, deveria prever o TCU, em normativo interno, a obrigatoriedade da realização de nova auditoria com foco nesse plano. Pode-se considerar também a possibilidade de incluir a verificação do cumprimento de planos de ação no escopo de auditorias incluídas no planejamento da instituição. Ademais, essa deveria ser a conduta sempre o que o TCU proferisse comandos que interferem, de alguma forma, em questões de discricionariedade administrativa, como também ocorre com deliberações relacionadas a realização de estudos e implementação ou modificação de procedimentos administrativos, todas com teor significativamente amplo e generalista. Os efeitos da implementação desses procedimentos deveriam ser verificados pelo TCU, a fim de atestar a melhoria pretendida e aprimorar, simultaneamente, a atuação do controle externo e da Administração Pública.

No que se refere à segunda proposta, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) foi inserido na Lei n. 7.347, de 1985, a Lei da Ação Civil Pública, pela Lei n. Lei n. 8.069, de 1990, o Código de Defesa do Consumidor. O instrumento pode ser utilizado pelos legitimados à proposição da ação civil pública para pactuar compromissos de ajustamento de conduta às exigências da lei, mediante cominações, que têm o caráter de título executivo extrajudicial, conforme dispõe os § 6º do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública. O compromisso é tomado do responsável pelo dano, efetivo ou em potencial, a interesses difusos, interesses coletivos ou interesses individuais homogêneos.

Temas de meio ambiente e de desenvolvimento agrário, pecuária e reforma agrária são, essencialmente, compostos por direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Quando a Administração Pública falha no exercício da gestão ou governança adequadas em programas

ambientais ou de agropecuária, expõe o meio ambiente a impactos negativos, perpetua passivos ambientais, expõe a população às mais diversas formas de poluição e contaminação, coloca em risco a segurança alimentar adequada e segura, entre outras questões. Em suma, fere diversos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos constitucionalmente estabelecidos, como o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ademais, os diversos problemas frequentemente constatados pelo TCU em auditorias operacionais, tais como falhas de transparência e publicidade, falhas de economicidade, falhas em prestações de contas, controles internos e fiscalizações e ausências de regulamentações obrigatórias por lei, caracterizam-se pela contrariedade a diversos princípios e normas constitucionais, legais e regulamentares.

Nesse passo, estando a Administração Pública atuante em meio ambiente e agricultura em situação claramente inconstitucional e/ou ilegal, causando ou podendo causar danos a direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, há amplo espaço para atuação do Ministério Público junto ao TCU para estabelecimento de um TAC. O plano de ação elaborado pelo órgão ou entidade tem grande potencial para ser convertido em TAC. Isso porque, por ter sido elaborado pelo própria Administração Pública, pressupõe-se que seus termos estão ajustados às condições e capacidades do órgão ou entidade e que as medidas nele estabelecidas passaram pela avaliação da adequação, viabilidade e oportunidade. O TAC não poderia, portanto, ser acusado de ingerência inadequada do TCU ou do Ministério Público em questões de discricionariedade administrativa.

Com isso vista, o procedimento consistiria em 1) o TCU determinar à Administração a adoção de providências para corrigir problemas graves, discriminadas em plano de ação; 2) a Administração apresentar ao TCU a forma que entende adequada e possível de corrigir os problemas apontados; e 3) o MPTCU pactuar com a Administração um TAC, por meio do plano de ação elaborado, tornando o plano mais vinculativo, na medida em que o TAC agrega cominações, tais como multa, e tem valor de título executivo extrajudicial.

Importante registrar que a tendência de utilização de técnicas de consenso pelos órgãos de controle já tem sido acompanhada pela elaboração e aplicação de alguns instrumentos de transação similares ao TAC. Trata-se do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), acerca do qual Santos (2017, p. 56) traz a seguinte explicação:

O Termo de Ajustamento de Gestão, doravante chamado TAG, é mecanismo do sistema de controle consensual da Administração Pública na gestão de recursos públicos, que tem como objetivo impedir a atuação administrativa fora dos limites do sistema legal institucionalizado.

A celebração de TAG suspende a aplicação de sanção ou penalidade ao gestor público, desde que obedecidas condições e prazos previamente estabelecidos. Seu descumprimento, contudo, poderá ensejar rescisão automática do Termo celebrado e a consequente aplicação de penalidade e/ou sanção.

Ao realizar extenso estudo sobre o instrumento, Santos (2017, p. 13) registra que diversos tribunais de contas estaduais já incorporaram o TAG em suas leis orgânicas, a exemplo dos Tribunais de Contas do Amazonas, de Goiás, do Mato Grosso, de Minas Gerais, do Paraná, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte e do Sergipe. Há ainda previsão de inclusão do TAG no anteprojeto da Lei Orgânica da Administração Pública e no anteprojeto da Lei Nacional do Processo de Fiscalização.

O que se observa dos TAGs já regulamentados, no entanto, é que eles não são homogêneos, possuindo características importantes que variam significativamente conforme o tribunal de contas que o regulamentou. Entre essas características estão os legitimados à propositura do TAG, a possibilidade e os limites de participação do Ministério Público (MP), os efeitos do instrumento e as hipóteses em que o TAG poderá ou não ser celebrado. Em alguns casos, por exemplo, o TAG pode ser proposto apenas pelo presidente do tribunal de contas; em outros, pelos conselheiros e até pelo órgão ou instituição controlada. Em alguns casos, o MP tem legitimidade para propor o TAG, em outros casos, deve apenas participar do seu acompanhamento. Há casos, no entanto, em que nenhuma participação do MP é prevista. As diferenças, que muitas vezes se referem a aspectos sensíveis, podem trazer insegurança jurídica ao instrumento e possibilitar a concretização de situações irregulares. O estudo de Santos (2017, p. 83), por exemplo, investigou TAG (processo 862943) firmado entre o Governo de Minas Gerais e o Tribunal de Contas do mesmo estado, tendo concluído pela inconstitucionalidade do ajuste, diante da constatação da violação de dispositivos constitucionais.

Mais especificamente, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais autorizou, por meio de TAG, o investimento de recursos em educação e saúde abaixo do percentual mínimo constitucional.

Em relação à TAC, Araújo e Alves (2012) explicam que:

Embora ambos os institutos tenham como fundamento a consensualidade, existem distinções: o Termo de Ajustamento de Conduta proposto pelo Ministério Público visa evitar que inquéritos, ações sejam instaurados e, caso descumprido, tem natureza de título executivo, ao passo que o Termo de Ajustamento de Gestão não possui essa natureza, podendo ocorrer também dentro de um processo. (ARAÚJO; ALVES, 2012, p. 84)

Assim, os TAGs são instrumentos com forte potencial de servirem como medida alternativa à celebração de TACs, especialmente nos casos em que a gravidade das irregularidades constatadas ou dos danos observados, sejam eles concretos ou potenciais, não reclamem por medidas tão rígidas. O alerta que deve ser feito, no entanto, é para a necessidade de lei federal que institua e dê os contornos gerais ao TAG, a fim de evitar variações significativas, em questões jurídicas sensíveis, como se observa já estarem ocorrendo nos tribunais de contas estaduais. A regulamentação geral do TAG evita, também, que o instrumento seja utilizado de forma generalizada, sem limites e contornos objetivamente definidos, ao critério da discricionariedade dos gestores ou para satisfazer interesses de outra ordem que não o público.

Em síntese, diante do exposto neste tópico, entende-se que as seguintes propostas devem ser melhor consideradas e estudadas a fim de elevar a efetividade do controle externo exercido pelo TCU em temas de meio ambiente e agropecuária:

- a) priorização de auditorias de conformidade ou, pelo menos, estabelecimento de equilíbrio entre o número auditorias de conformidade e operacionais, especialmente em temas de meio ambiente, para o qual não se observou a realização de auditoria de conformidade no período estudado;
- b) realização de monitoramentos mais tempestivos, em prazos mais coerentes aos estabelecidos nos acórdãos proferidos;
- c) imposição de maior força vinculante às deliberações proferidas, exigindo seu cumprimento nos prazos estabelecidos ou a devida apresentação de justificativas sob pena de aplicação de sanções, para as quais o TCU é plenamente legitimado;
- d) vincular às determinações para elaboração de planos de ação, estudos ou outro comando que adentre na seara da discricionariedade administrativa (tais como aqueles relacionados à implementação ou modificação de procedimentos administrativos) a realização de novas auditorias ou monitoramentos específicos para confirmar a

implementação das medidas pactuadas e, principalmente, para verificar se os resultados esperados de melhoria de gestão e governança foram realmente alcançados; e

e) atribuir de maior força vinculante ao plano de ação elaborado pela Administração Pública em obediência às deliberações do TCU, convertendo-o em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com a participação do MPTCU ou em Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), atentando-se, nesse último caso, para a necessidade de regulamentação do instrumento.

3.2 Da Atuação da Cmads e da Capadr no Controle Externo em Meio Ambiente e em Agropecuária

Com respeito à atuação da Cmads e da Capadr por meio de PFCs, observaram-se grandes diferenças entre as duas comissões. De forma geral, a atuação da Cmads mostrou-se muito mais tímida que a da Capadr, a começar pelo número de PFCs abertas. Como já detalhado, foram estudadas todas as PFCs atuadas nas duas comissões até o mês de outubro de 2018, o que compôs uma coleção de oito PFCs na Cmads em contraposição ao conjunto de vinte e uma PFCs encontradas na Capadr. As diferenças, no entanto, ultrapassam o desequilíbrio quantitativo, tendo-se observado também desequilíbrio qualitativo. Além de ter aberto poucas PFCs, a Cmads praticamente não concluiu nenhuma delas. A exceção é a PFC 8/2003, a única completamente concluída, instruída até o relatório final, fato que se atribuiu à atuação do TCU, que implementou, sem a participação do relator, a auditoria. De forma bastante diferente, a Capadr concluiu com muito mais frequência as PFCs apresentadas. Das vinte e uma PFCs abertas, treze foram concluídas com apresentação de relatório final, o que representa um percentual de aproximadamente 62%. Das demais, apenas quatro PFCs foram arquivadas sem a apresentação de relatório final e quatro aguardam parecer do relator e, portanto, ainda podem ser concluídas com todas as etapas do processo.

É difícil encontrar razões objetivas para a diferença expressiva entre a atuação da Cmads e da Capadr na condução das PFCs. Questões culturais das comissões, que podem atribuir diferentes graus de importância à função fiscalizatória, podem estar entre as variáveis explicativas do fenômeno. Força política e maior disposição de recursos podem, igualmente, contribuir para a atuação mais frequente da Comissão. Diferenças na capacidade técnica podem ser também uma causa, mas, acredita-se, pouco provável. Isso porque os relatórios prévios apresentados na Cmads têm qualidade elevada, com planos de trabalho bem detalhados e com

objetivos e procedimentos, na maioria dos casos, bem definidos. A falta de vontade para implementá-los é, no entanto, uma infeliz constante na Cmad. Na Capadr, em contraposição, observou-se, especialmente nos relatórios finais, a vontade e o esforço dos relatores em conduzir a PFC de forma a apresentar resultados relevantes. Naquela comissão, identificou-se número expressivo de PFCs conduzidas com a execução de atividades próprias das comissões, tais como realização de audiências públicas, expedição de requerimentos de informações a órgãos e autoridades, realização de diligências e pesquisas informacionais. Ou seja, em diversos casos, os relatores não se limitaram a solicitar auditoria ao TCU, mas realizaram, de forma independente da Corte de Contas, suas próprias atividades e investigações. Na Cmad, como já sublinhado, a única PFC completamente concluída limitou-se a reproduzir o resultado de auditoria realizada pelo TCU. O Quadro 6, a seguir, traz as atividades dos planos de trabalho das PFCs abertas na Capadr que foram efetivamente executadas.

Quadro 6 - Atividades executadas pelo Relator de cada PFC aberta na Capadr

PFC	Atividades previstas no Plano de Trabalho e executadas
004/1999	Nenhuma
005/1999	Solicitação de auditoria ao TCU
18/1999	Nenhuma
13/1999	Solicitação de auditoria ao TCU
001/2003	Solicitação de auditoria ao TCU
81/2005	Requisição de informações. Solicitação de Auditoria ao TCU
111/2005	Audiências públicas. Solicitação de informações ao TCU
125/2006	Requerimentos de informação. Diligências. Pesquisas
131/2006	Nenhuma
15/2007	Nenhuma
104/2009	Solicitação de auditoria ao TCU
40/2011	Solicitação de auditoria ao TCU
61/2011	Requerimento de Informação. Audiências Públicas.
98/2012	Requerimento de informação. Solicitação de auditoria ao TCU
119/2013	Solicitação de auditoria ao TCU
141/2013	Nenhuma

PFC	Atividades previstas no Plano de Trabalho e executadas
28/2015	Requerimentos de informação. Diligências. Pesquisas. Audiência pública. Solicitação de auditoria ao TCU
39/2015	Solicitação de auditoria ao TCU
50/2015	Solicitação de auditoria ao TCU
51/2015	Solicitação de auditoria ao TCU
93/2016	Requerimento de Informação

Fonte: A autora (2019)

Não obstante o esforço dos relatores da Capadr, o Quadro 6 evidencia que ainda predominou, na condução das PFCs, a estratégia de, apenas, solicitar auditoria ao TCU. Para esses casos, como é de se esperar, os relatórios finais produzidos basicamente reproduziram as constatações e conclusões da Corte de Contas, com ausência de análises críticas em relação aos encaminhamentos e escassos acréscimos ou sugestões, as quais constituem, para a maioria dos casos, propostas de indicações ao Poder Executivo ou de encaminhamento de cópia do relatório a órgãos e entidades envolvidas na questão investigada. Esses encaminhamentos, porém, não inovam em relação às deliberações exaradas nos acórdãos do TCU, de forma que, ao final, em relação ao trabalho da Corte de Contas, pouco ou nada acrescenta o relatório final da PFC.

Mesmo para os casos em que o relator não se limitou a solicitar auditoria ao TCU e executou outras atividades, observou-se que predominou nos relatórios finais os resultados das auditorias e informações do TCU. Em alguns casos, os relatórios finais até mesmo destacam e lamentam o poder limitado de investigação do relator, que fica restrito às escassas informações recebidas do Poder Executivo ou coletadas em audiências pública e visitas técnicas. Assim, também nessas PFCs, as repercussões são pequenas, quando comparadas àquelas originadas das auditorias do TCU.

O que se tem, então, é um cenário em que a condução das PFCs é realizada, quase em todos os casos, com o acionamento do TCU, por meio de solicitação de auditoria, cujos resultados terminam por compor total ou de forma predominante os relatórios finais aprovados nas comissões. Por evidente, não se trata de um cenário que provoca surpresa, mas, pelo contrário, conforma-se como decorrência lógica da estrutura do Poder Legislativo. O TCU é um órgão completamente especializado na atividade de controle, com poderes investigatórios e sancionatórios muito mais amplos que os do Congresso Nacional e que está à disposição desse

último, por força constitucional, para exercer a função do controle externo. É natural esperar, portanto, maior qualidade dos trabalhos do TCU em relação às atividades independentes dos relatores, o que se traduz na predominância dos registros do TCU nos relatórios finais das PFCs.

Esse cenário, no entanto, coloca em xeque a relevância ou utilidade das PFCs na forma em que estão atualmente delineadas, haja vista que, diante dos casos estudados, elas parecem estar se confundindo com o instrumento de “solicitação de auditoria ao TCU”. Essa fusão ou confusão entre os instrumentos pode ser atribuída à fraca regulamentação da PFC, porquanto o Regimento Interno da Câmara dos Deputados traz pouco detalhamento acerca da forma de condução desses processos, ou seja, procedimentos, atividades e prazos que os compõem. Se por um lado uma regulamentação frouxa traz mais liberdade ao relator, por outro, produz insegurança em relação às estratégias, técnicas e possíveis encaminhamentos. Ademais, produz ausência de padronização de prazos, registros e procedimentos. Em suma, a carência de regulamentação e de informação sobre a forma de implementação das PFCs na Câmara dos Deputados parece gerar insegurança técnica para sua condução, o que é frequentemente resolvido pelos relatores por meio do acionamento do TCU.

Em razão da especialização técnica do órgão, entende-se que o frequente acionamento do TCU pelos relatores das PFCs é extremamente positivo. Os trabalhos do TCU têm oferecido corpo e resultados relevantes aos processos de PFCs das comissões estudadas. O problema identificado, no entanto, é que esses trabalhos são realizados de forma independente dos relatores das PFCs, ou seja, não há troca de informações ou interação entre o parlamentar solicitante da auditoria e o TCU, que a executa. Os relatores, alheios aos procedimentos e estratégias da auditoria em curso, limitam-se a aguardar as informações do TCU e a reproduzi-las ou a implementar esforços que muitas vezes reproduzem trabalhos já executados pelo TCU, mas com menos eficiência e efetividade. A requisição de informações a órgãos, entidades e autoridades e a realização de audiências públicas pelo relator, por exemplo, são procedimentos de coleta de informações que não possuem tanta força ou efetividade quando comparados aos poderes de requisição e diligência que possui o TCU. Como resultado, os relatórios finais pouco ou nada conseguem acrescentar aos trabalhos produzidos pela Corte de Contas.

Entende-se que para a realização de auditoria de forma independente e sem a participação do parlamentar, que objetiva apenas ver realizada a fiscalização e seus resultados, existe instrumento próprio, o da solicitação de informações, auditorias e cópias processuais pelo

Congresso ao TCU, previstos nos incisos IV e VII do art. 71 da Constituição Federal. As PFCs, no entanto, devem ser instrumentos que colocam o parlamentar entre os atores principais do processo de controle, de modo que participe ativamente de sua formulação, condução e conclusão. Não há qualquer razão para que uma PFC seja aberta, com elaboração e aprovação de relatório prévio e plano de trabalho, se a sua implementação se resumirá a solicitar auditoria ao TCU e reproduzir seus resultados. A PFC merece ser repensada a fim de passe a exercer seu papel dentro do Congresso Nacional. A revisão de sua regulamentação, atualmente fraca, é o ponto de partida que se propõe para as mudanças necessárias.

A proposta é que seja editada regulamentação que provoque, na condução das PFCs, a união de forças entre o Congresso e a Corte de Contas, de forma que os trabalhos sejam conduzidos com a participação concomitante dos dois órgãos e produzam um só resultado, dotado de maior força e efetividade. Mais especificamente, a avaliação do exercício do controle exercido pela Cmads e pela Capadr parece indicar para a necessidade de se prever, em todas as PFCs, a participação do TCU e, ao mesmo tempo, estabelecer obrigações e faculdades aos parlamentares relatores no curso da auditoria. Assim, caberia ao parlamentar propor e instruir o relatório prévio da PFC, apontando suas razões, motivações, conveniência e oportunidade, vantagens e repercussões, bem como os objetivos específicos pretendidos com a fiscalização, a exemplo do que já é feito atualmente. Após votado e aprovado na Comissão, o que se propõe é que esse relatório prévio seja automaticamente encaminhado ao TCU, a quem caberá tomar as providências para instalação de auditoria que melhor atenda aos objetivos da PFC. Previamente à instalação, no entanto, mecanismos de interação entre o TCU e o parlamentar devem ser previstos para que o relator da PFC tenha a oportunidade de acompanhar o planejamento e a execução da auditoria e sobre ela opinar. A definição do tipo de auditoria (se operacional ou de conformidade, por exemplo), de seu escopo, das questões de auditoria e dos principais mecanismos a serem utilizados deveriam ser abertos à participação opinativa do relator, que, com informações e perspectivas mais políticas, pode somar ao delineamento de auditoria mais adequada aos objetivos perseguidos. Por isso, propõe-se que a matriz de planejamento da auditoria elaborada pelo TCU, ou documento equivalente, seja remetido ao relator, o qual teria prazo, como de 30 dias, para se manifestar e oferecer sugestões. As sugestões não acatadas pelo TCU deverão ser devidamente justificadas.

Adicionalmente, pondera-se que deveria o parlamentar ter a oportunidade de acompanhar, mesmo que indiretamente, as atividades relacionadas à execução da auditoria, tais como reuniões em órgãos e entidades, acesso e avaliação de documentos e informações coletados na auditoria, visitas técnicas, entre outros. Ademais, vislumbra-se adequado prever que todos os papéis de trabalho, documentos e informações coletados pelo Tribunal de Contas da União no decorrer da auditoria tenham acesso disponibilizado ao relator, sem prejuízo, é claro, das restrições de confidencialidade aplicáveis.

Por fim, com o objetivo de possibilitar a participação do relator na conclusão da auditoria, entende-se que lhe deva ser remetido o relatório final e a matriz de achados (ou documento equivalente) produzidos pelo TCU, para que acerca deles o relator realize avaliações, ofereça comentários adicionais ou sugestões. Trata-se de fase processual importante em que o relator pode, por exemplo, identificar a necessidade de aprofundamentos, registrar informações adicionais, entre outras questões que podem trazer robustez, força e efetividade à auditoria. Ainda que a participação do parlamentar seja de natureza opinativa, seus registros, participações e observações deverão constar do processo de auditoria. As cópias do relatório final, bem como do voto e do acórdão exarados pelo TCU deverão ser, então, remetidos ao relator, que deverá dar publicidade deles à comissão em que foi aprovada a PFC. A seguir apresenta-se proposta de modificação do art. 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a fim de implementar os aperfeiçoamentos explicitados. Os trechos grifados constituem as inovações propostas. A seguir, a Figura 8 ilustra o novo processo sugerido.

Art. 61. A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas Comissões, sobre matéria de competência destas, obedecerão às regras seguintes:

I – a proposta da fiscalização e controle poderá ser apresentada por qualquer membro ou Deputado, à Comissão, com específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada;

II – a proposta será relatada previamente quanto à oportunidade e conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se os objetivos específicos a serem alcançados;

III – aprovado pela Comissão, o relatório prévio será remetido ao Tribunal de Contas da União, que ficará encarregado da implementação de auditoria ou fiscalização que se adeque aos seus objetivos específicos;

IV – o Tribunal de Contas da União deverá remeter ao relator a matriz de planejamento da auditoria, ou documento equivalente, que contenha, pelo menos, informações relativas ao tipo de auditoria a ser implementada, seu escopo, objetivos específicos, questões de auditorias e estratégias de execução;

V – após recebida a matriz de planejamento ou documento equivalente de que trata o inciso VI, deverá o relator se manifestar, de forma opinativa e em até 30 dias, sobre seu conteúdo, devendo o TCU justificar as sugestões do relator não acatadas;

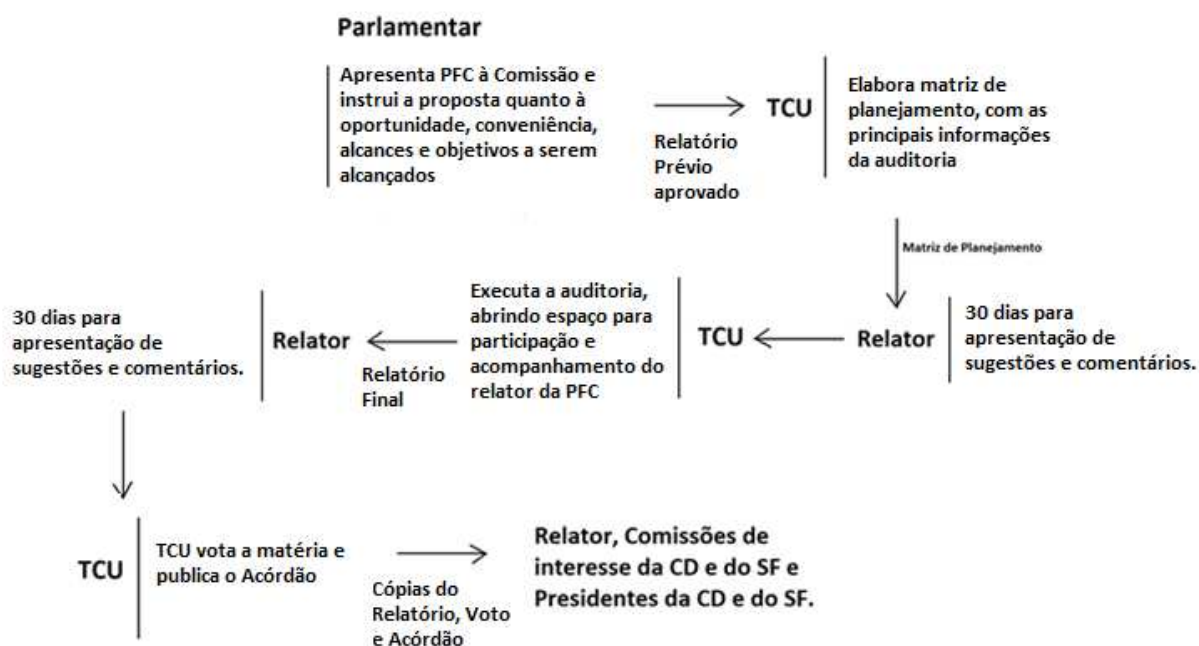
VII – o relator poderá acompanhar e, conforme o caso, participar das atividades relacionadas à execução da auditoria, tais como reuniões, visitas técnicas e análises documentais;

VIII – os papéis de trabalho, documentos e informações coletados pelo Tribunal de Contas da União no decorrer da auditoria deverão ser disponibilizados ao relator, sem prejuízo das restrições de confidencialidade aplicáveis;

IX – a matriz de achados, ou documento equivalente, bem como o relatório de auditoria produzido pelo TCU deverá ser remetido ao relator, que terá até 30 dias para avaliação, registro de comentários e sugestões;

X – a cópia do relatório final, voto e acórdão proferidos pelo TCU deverão ser remetidos ao relator, bem às comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que tratem de matéria similar, bem como aos Presidentes das duas Casas do Congresso Nacional. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989, grifos acrescidos)

Figura 8 – Processo proposto para condução de Proposta de Fiscalização e Controle (PFC)



Fonte: A autora (2019)

Acredita-se que a proposta apresentada oferece aprimoramento do instrumento PFC, com potencial de lhe oferecer diferencial em relação ao instrumento de Solicitação de Auditoria ao TCU, além de maior força e efetividade, por meio de procedimentos objetivamente definidos, prazos para cumprimento das obrigações do relator e oportunidades de estreitamento do relacionamento entre TCU e Congresso Nacional, que tende a produzir ambiente de aprendizado e aprimoramento técnico entre os órgãos.

Apesar dos potenciais benefícios que um aprimoramento da PFC poderia trazer à CD e ao TCU, não se pode ignorar o principal questionamento que surge quando se observa atentamente a operacionalização e os efeitos desses processos. A baixa utilização e a pequena efetividade do instrumento trazem à tona questionamento acerca da real necessidade e utilidade de manter as PFCs entre as ferramentas disponíveis à atividade parlamentar. Como reiteradamente registrado, o estudo das PFCs selecionadas revelou que, de forma geral, duas situações típicas ocorrem na condução do processo. Na primeira delas, o interesse dos parlamentares termina quando a PFC tem relatório prévio e plano de trabalho aprovado, de modo que, após essa etapa, a PFC é abandonada e anos se passam sem que nenhuma atividade seja executada. A PFC, então, recebe o destino natural do arquivo. A segunda situação típica se refere aos casos em que os parlamentares demonstram interesse em ver terminada a PFC, com relatório final e respectivas conclusões aprovadas. Nessas situações, observou-se que a conduta mais frequente é a solicitação de auditoria ao TCU, a qual termina por compor, total ou preponderantemente, o relatório final apresentado na comissão. Nos casos em que o relatório final não é integralmente composto pelos resultados da auditoria realizada pelo TCU, é, no mérito, timidamente complementado com informações coletadas por meio de atividades características do mandato parlamentar, tais como audiências públicas, solicitação de informações a autoridades ou visitas técnicas.

Assim, nos casos em que a PFC tem sua atividade paralisada após aprovação do relatório prévio, entende-se que o interesse do parlamentar se limita a utilizar a PFC como instrumento para produzir notícias acerca de sua atividade na Casa e, com isso, ganhar visibilidade política. Nesses casos, a PFC cumpre perfeitamente um objetivo privado quando o parlamentar logra promover sua imagem a partir da divulgação da iniciativa e aprovação da PFC. No mérito, no entanto, não há qualquer ganho para o interesse público. Na verdade, há perdas, na medida em que recursos são gastos para proposição, instrução e aprovação de processos que nunca chegarão

a ser executados. No segundo caso, como já extensamente discutido neste trabalho, os resultados gerados pela PFC poderiam ser perfeitamente atingidos por meio de simples solicitação de auditoria ao TCU. Quanto às demais atividades, tais como as audiências públicas e solicitação de informações a autoridades, elas podem ser realizadas em qualquer tempo pelos parlamentares, sem necessidade de estarem atreladas a qualquer processo de fiscalização e controle. Nesse sentido, mesmo nos casos em que os deputados demonstraram interesse na conclusão das PFCs, esses processos não eram necessários. Instrumentos mais simples e mais céleres poderiam ser utilizados para produzir exatamente os mesmos resultados.

Conclui-se, portanto, que, a menos que o instrumento PFC seja completamente reformulado, de forma a unir forças entre o Parlamento e o TCU e, assim, produzir resultados diferentes daqueles que seriam gerados pela atuação individual de cada órgão, não há qualquer razão para sua manutenção. Em verdade, se a reformulação por meio de nova regulamentação se mostrar inviável é aconselhável a extinção do instrumento, na medida em que ele tem servido para o consumo de recursos públicos sem atender, minimamente, aos interesses da sociedade. O próximo capítulo traz considerações adicionais acerca da necessidade de regulamentação e aprimoramento da interação entre CD e TCU, a fim de promover maior efetividade ao controle externo, dentre outros efeitos positivos.

3.3 Da Interação entre o TCU e as Comissões (Cmads e Capadr) da Câmara dos Deputados

Como já destacado ao longo deste trabalho, é antiga a constatação de que a interação entre o Congresso Nacional e o TCU é fraca, não obstante a previsão constitucional da Corte de Contas como órgão auxiliar do Congresso para o exercício do controle externo. Ao longo deste estudo, procurou-se identificar possíveis fontes para o problema ou razões motivadoras para a falta de interação. O estudo dos processos de controle externo conduzidos tanto pela SecexAmbiental do TCU quanto pelas comissões temáticas da Câmara revelou que, novamente, a carência de regulamentação pode ser uma causa importante para o isolamento dos órgãos do Poder Legislativo. Parte dessa carência de regulamentação foi tratada no tópico 3.2. Aqui, pretende-se explorar a falta de regulamentação para a troca de informações entre o TCU e o Congresso Nacional.

Mais especificamente, sabe-se que, entre as formas de interação entre o Congresso e o TCU está o envio do TCU ao Congresso dos resultados de suas auditorias e fiscalizações. Trata-

se de interação de grande importância, pois as constatações das auditorias, bem como as deliberações exaradas pela Corte de Contas produzem subsídios à atuação do Congresso, que pode realizar audiências públicas para questionar gestores acerca das constatações e cobrar o cumprimento das deliberações. Ademais, as constatações do TCU podem fundamentar também a edição de projetos de lei, a modificação e aprimoramento de normas e regulamentos, bem como a edição e aprovação dos orçamentos.

Não obstante a importância dessa troca de informações, constatou-se que não existe qualquer regulamentação acerca dela, nem no TCU nem na Câmara dos Deputados. O TCU escolhe, sem padrões identificáveis, os processos de controle externo cujos resultados serão remetidos ao Congresso. Também sem padrões, o TCU escolhe a forma como é feita a comunicação. Assim, identificaram-se diversos importantes processos cujos resultados simplesmente não foram remetidos ao Congresso. Outros em que os resultados foram remetidos a apenas uma casa do Congresso ou a apenas um parlamentar. Processos de monitoramento de auditoria, por exemplo, foram frequentes em não fazer qualquer comunicação ao Congresso Nacional, o que, entende-se, é prejudicial ao controle, porquanto fica o Congresso alheio à evolução do cumprimento das deliberações, sem informações importantes para atuar com pressões políticas e cobranças que poderiam trazer efetividade ao controle.

O Acórdão 803/2018-TCU-Plenário é um exemplo desse fato. Ao compor um processo de monitoramento, o acórdão não observou a preocupação com a expedição de comunicação ao Congresso acerca da evolução do cumprimento das deliberações. De forma geral, observou-se que a comunicação é feita no processo principal (auditoria ou fiscalização), mas parece cessar nos respectivos monitoramentos, o que tem potencial de prejudicar a integração dos dois órgãos nas atividades de fiscalização e controle. Em verdade, a ausência de preocupação de comunicação parece se perpetuar em processos que não sejam de auditorias ou fiscalizações, ainda que adentrem em questões de cunho legislativo e que, portanto, tenham potencial interesse do Congresso Nacional.

É o caso do Acórdão 2626/2017-TCU-Plenário, que foi exarado no âmbito de um processo de denúncia acerca de potenciais irregularidades em pregão de licitação para concessão do parque nacional de Brasília. O ICMBio manifestou-se no processo, apontando que foi estabelecida uma prioridade no órgão de executar programa de concessões, a fim de melhor estruturar as unidades de conservação e induzir maior fluxo de visitantes e maior aferição de

benefícios às populações locais, haja vista que, apesar dos avanços conquistados, o Brasil está, ainda, muito aquém de suas potencialidades nesse setor. Consoante informações do ICMBio no processo, enquanto o Brasil somou 8,3 milhões de visitantes em seus parques em 2016, os EUA, no mesmo ano, somou 325 milhões de visitantes em seus 58 parques nacionais. O Brasil possui mais de 70 parques.

O TCU reconheceu os esforços do ICMBio na implantação de programa de concessões e entendeu que o programa ia ao encontro de recomendações anteriores do Tribunal. Mais especificamente, em 2012, quando foi realizada auditoria na governança das Unidades de Conservação (UC) da Amazônia, e, em 2014, por ocasião de auditoria internacional das áreas protegidas da América Latina, quando o TCU avaliou 100% das UCs brasileiras, foi constatada a subutilização do potencial de uso público, além de precariedade de infraestrutura e da falta de pessoal. O relatório condutor do Acórdão 2626/2017-TCU-Plenário assim lembrou as deliberações anteriores do TCU sobre o tema:

Diante dessa constatação, o Acórdão 3.101/2013 - TCU - Plenário recomendou ao ICMBio que estude, em conjunto com o Ministério do Turismo, formas de implementar projetos-piloto que busquem alternativas para o incremento da visitação, do turismo e da recreação nas unidades de conservação do bioma Amazônia, de forma a atender o exposto no art. 4º, XII, da Lei 9.985/2000. Já o Acórdão 1.206/2015 - TCU - Plenário recomendou ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), no papel de coordenador do SNUC, que avalie a conveniência e a oportunidade de fomentar ações que promovam melhorias na infraestrutura disponibilizada nas unidades de conservação, em especial nas áreas pertencentes à categoria parques, com vistas a ampliar o aproveitamento do potencial de uso público, a fim de atender ao previsto no art. 4º, XII, da Lei 9.985/2000. (BRASIL, 2017)

Apesar desse contexto e de ter a Unidade Técnica do TCU concordado com o prosseguimento do pregão, alertando apenas sobre algumas impropriedades que não deveriam se repetir em licitações de concessões futuras, o voto condutor do acórdão fez uma consideração muito importante.

Para o Ministro, a questão fulcral não residia em limitações financeiras ou na real utilidade ou necessidade de parcerias para gestão de UCs, mas na definição de um marco legal sólido que propiciasse segurança jurídica nessa questão. *In verbis*:

Destaco, preliminarmente, que o instituto da concessão de uso das áreas dos parques nacionais tem sido viabilizado por construções jurídicas ad hoc, sem respaldo em um marco regulatório próprio. [...] Após o exame das respostas às oitivas por mim determinadas, ainda que, de fato, seja possível elidir várias das irregularidades cogitadas na inicial da denúncia, a questão fulcral, que se refere à existência de um marco legal sólido que proporcione razoável segurança jurídica e alinhamento de expectativas entre a administração, o agente privado delegado e os interesses difusos da sociedade, para além dos usuários frequentadores dos parques nacionais, foi apenas iniciada nas reuniões técnicas com os qualificados representantes do ICMBio. [...] Note-se que, das doze categorias de unidades de conservação, apenas as florestas nacionais têm regulação específica para lidar com a possibilidade de agentes privados auferirem benefício econômico a partir de seu uso. [...] O que se extrai da leitura desses excertos do edital é uma modelagem híbrida para a licitação de uma concessão regida pela lei que instituiu o pregão e, apenas subsidiariamente regida pela lei de concessões. Essa construção não parece viabilizar contorno normativo apto a agasalhar a nominada "concessão de uso da área no Parque Nacional de Brasília", que constitui o objeto da licitação em apreço. Valendo-me da corrente doutrinária formalista, que preconiza que somente estão sujeitos à concessão os serviços explicitamente autorizados em lei¹³, não seria possível extrair da lei do SNUC, tampouco de outros diplomas, autorização para a delegação da gestão dos parques nacionais. [...] O aprofundamento do debate sobre a existência ou a viabilidade de construção de um arcabouço normativo que represente caminho seguro para atrair parceiros privados para a gestão de parques nacionais, contudo, deverá ser realizada em outro momento e, preferencialmente, em ação de controle externo que possibilite a produção de diagnósticos e análises mais aprofundadas, pois, tal como registrado no relatório precedente, o pregão eletrônico 3/2017, objeto da presente denúncia, e do pregão eletrônico 4/2017, que trata da concessão de uso de área no Parque Nacional do Pau Brasil, tiveram suas revogações publicadas no Diário Oficial da União de 30/10/2017. (BRASIL, 2017)

Ou seja, o voto reconheceu que a construção normativa utilizada para realizar as concessões era insuficiente e que existia a necessidade da construção de um marco legal sólido sobre a questão. Essas foram constatações de extrema importância que, mesmo realizadas incidentalmente, ou seja, de forma assessória em processo cuja questão principal era a denúncia sobre questões formais de um pregão, mereciam ser devidamente disponibilizadas aos atores capazes de lhes oferecer solução, especialmente ao Congresso Nacional. Apesar disso, o acórdão se limitou a constatar a revogação do pregão, que causava perda de objeto à denúncia, e encerrar o processo, dando ciência da deliberação apenas ao denunciante e ao ICMBio. Não há dúvidas de que a medida implementada pelo acórdão foi inadequada e totalmente incompatível com as

constatações registradas. Deveria ter sido feita uma comunicação ao Congresso Nacional, revelando a necessidade de discussões legislativas em torno da questão, haja vista seu impacto para o País. Assim, apesar da questão processual ter sido considerada como “saneada”, a medida adotada não trouxe qualquer contribuição à solução do real problema constatado.

Outro exemplo semelhante é encontrado no Acórdão 2625/2017-TCU-Plenário, exarado também no âmbito de um processo de denúncia. A denúncia tratou de irregularidades na concessão de seguro-defeso, mas trouxe à tona questão que afeta diversas outras áreas do meio ambiente, qual seja, a baixa capacidade fiscalizatória do Ibama e dos demais órgãos ambientais. O acórdão promoveu recomendações e determinações relacionadas a elaboração de estudos e de planos de ação, envolveu expedição de comunicação aos diversos órgãos envolvidos no cumprimento de suas deliberações e no saneamento dos problemas existentes na pesca brasileira, mas não se preocupou em realizar qualquer comunicação ao Congresso Nacional sobre as discussões realizadas no processo. Mais uma vez o TCU, em processo de denúncia, não manteve a preocupação de informar os resultados do processo ao Congresso, ainda que esses processos sejam também de controle externo (do qual o Congresso é titular) e tenham envolvido questões que vão muito além do escopo inicial da denúncia e que requerem soluções urgentes e, ao mesmo tempo, complexas.

Também merece destaque o Acórdão 1432/2017-TCU-Plenário, exarado em processo de auditoria instalada para verificar as providências adotadas pela Petrobrás em decorrência da aplicação de multas referentes ao descumprimento de normas de licenciamento ambiental, entre os exercícios de 2012 a 2014. O processo envolveu interessantes discussões acerca da responsabilização administrativa em direito ambiental. A unidade técnica adotou posicionamento de que a responsabilidade seria objetiva, ou seja, de que não haveria a necessidade de demonstração de culpa ou dolo. Já o ministro relator, em seu voto, entendeu ser a responsabilidade subjetiva com base em dispositivos da legislação vigente e em julgados do STJ. Ficou, portanto, reconhecida no processo, a complexidade da discussão e a controvérsia existente na legislação, fato que interfere diretamente na legalidade e eficácia das fiscalizações e que merece, portanto, ser corrigido. Não obstante a presença de tema de cunho legislativo no processo, nenhuma comunicação acerca dele foi realizada ao Congresso Nacional. O acórdão se limitou a determinar à SecexAmbiental que constituísse processo apartado com o fim de

aprofundar as análises a respeito da responsabilidade administrativa por infrações ambientais, nos termos da Lei 9.605/1998, art. 72, § 3º, e do Decreto 6.514/2008, art. 3º, § 2º.

Entende-se que a falta de regulamentação e de padronização gera esse tipo de dissonância: comunicações incompletas em alguns processos, ausentes em certos casos e extremamente completas e detalhadas em outros. Como exemplo de acórdão que se preocupou em expedir comunicação completa e detalhada ao Congresso, tem-se o Acórdão 709/2018-TCU-Plenário, exarado no âmbito de auditoria operacional, realizada com o objetivo de avaliar a preparação do governo federal para implantação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). O acórdão não apenas se preocupou em determinar o envio de cópia do relatório, acórdão e voto ao Congresso, mas o fez com recomendações específicas, apontando o tipo de discussão que deveria ser implementada e os projetos de lei já em tramitação que poderiam servir de solução ao problema. O acórdão, inclusive, trouxe destaques do projeto de lei que impactavam de forma mais relevante a questão e que mereciam, portanto, maior atenção dos congressistas. Importante destacar também a elogiável iniciativa do ministro relator de enviar cópia do acórdão às diversas comissões temáticas do Congresso e aos Presidentes da Câmara e do Senado.

Acredita-se que esse deveria ser o padrão de comunicação do TCU ao Congresso. Sempre que confrontado com questões legislativas, deveria o TCU apontá-las com detalhes ao Congresso, a fim de esse priorize a discussão de questões ou de projetos de lei que merecem urgência e que possam potencial de impactar de forma relevante o País ou oferecer soluções a problemas constatados. Em outras palavras, informações mais completas poderiam ajudar a identificar janelas de oportunidades que pudessem catalisar soluções para o País, bem como lacunas na agenda no Congresso.

Exemplo positivo semelhante é o Acórdão 625/2018-TCU-Plenário, que também trouxe determinação para a realização de comunicação mais completa e detalhada ao Congresso, apontando questões essencialmente legislativas como causa das irregularidades identificadas. A acórdão falhou, no entanto, ao determinar a comunicação apenas aos presidentes do Congresso, não tendo determinado o envio de cópia da decisão e seus fundamentos às comissões temáticas. Daí a importância de regulamentação com mecanismos de integração e comunicação formalizados e bem definidos, a fim de evitar lacunas de informação. Como já destacado, essas informações, nas comissões temáticas, são bastante importantes e podem incitar os deputados a agirem em prol do saneamento das irregularidades apontadas.

Importante salientar que, se, por um lado, o TCU falha em não regulamentar e padronizar as comunicações ao Congresso e a suas comissões acerca dos resultados de seus processos de controle, de outro lado, falha também a Câmara dos Deputados em não regulamentar e padronizar a forma de tratamento das informações recebidas pelo TCU. Conforme já destacado neste trabalho, constatou-se que não existe na CD regulamentação para a forma de tratamento dessas comunicações. Como resultado, tem-se pouca publicidade das comunicações recebidas. Os trabalhos do TCU são pouco conhecidos e publicados nas comissões. Ao questionar os secretários executivos da Cmads e da Capadr acerca da forma de tratamento das comunicações do TCU, eles confirmaram a ausência de regulamentação. O Secretário Executivo da Cmads afirmou que, naquela comissão, as comunicações eram lidas durante a fase de Expediente. Já o Secretário Executivo da Capadr não soube descrever um procedimento padrão para o tratamento das comunicações recebidas. Mesmo na Cmads, em que há leitura da comunicação durante o Expediente da reunião, ela não é detalhada o suficiente para levar aos parlamentares as informações relevantes acerca da auditoria, tais como principais constatações e deliberações proferidas.

Existe, portanto, necessidade de regulamentação, tanto no TCU quanto na Câmara dos Deputados, a fim de padronizar a forma de comunicação entre os órgãos e a forma de tratamento e de publicação das informações. Nesse passo, propõe-se que, no âmbito do TCU, seja editado regulamento que estabeleça, para todos os processos de controle externo, procedimento obrigatório de verificação da abordagem de temas de relevância nacional e, conseqüentemente, de potencial interesse do Congresso Nacional. Na hipótese de constatação da presença desses temas, deve ser estabelecida a obrigatoriedade do envio de cópias dos relatórios, votos e acórdãos proferidos a todas as comissões do Congresso Nacional cujos temas se relacionem àqueles do processo de controle externo, bem como aos presidentes das duas Casas. Adicionalmente, o regulamento deve prever, nesses processos em que temas de relevância nacional tenham sido tratados, procedimentos de verificação da existência de achados de auditoria cuja causa possa envolver ausência, conflito e/ou lacunas de legislação, hipótese em que o TCU deverá destacá-los na comunicação a ser enviada ao Congresso, sendo aconselhável, também, o envio do resultado de pesquisa expedita acerca de projetos de lei em tramitação no Congresso que podem auxiliar na solução dos problemas constatados.

De forma semelhante, no âmbito da Câmara dos Deputados, também se propõe a edição de regulamento, com comandos específicos sobre a forma de tratamento das informações recebidas pelo TCU. Como mencionado, as constatações, análises e deliberações efetuadas pelo Tribunal constituem importante arsenal político para os parlamentares, os quais podem catalisar o resultado das auditorias, realizando audiências públicas, requerendo informações, acompanhando de perto o cumprimento das deliberações ou mesmo oferecendo projetos de lei, sendo, portanto, fundamental a ampla publicidade dessas informações no Congresso Nacional. Por isso, sugere-se que o regulamento estabeleça que, aos menos nas comissões temáticas, o recebimento de cópia de relatórios, votos e acórdãos do TCU implique a leitura de, pelo menos, resumo do acórdão, com posterior disponibilização das informações aos parlamentares. Entende-se que o resumo deveria conter, no mínimo, as seguintes informações:

- a) tipo de auditoria realizada;
- b) órgãos jurisdicionados envolvidos;
- c) principais irregularidades/inconformidades detectadas; e
- d) principais tipos de deliberações proferidas.

Não obstante entenda-se que esse deva ser o padrão mínimo a ser adotado em todo o Congresso Nacional, as propostas apresentadas neste estudo limitaram-se à Câmara dos Deputados, pois não foram estudados os processos ou forma de tratamento de informações no Senado Federal. Trata-se, portanto, de oportunidade para estudos futuros.

3.4 Da administração pública, das políticas e programas de meio ambiente e de agropecuária: o que o controle externo tem revelado

O estudo dos processos de controle externo selecionados nesta pesquisa tornou possível compreender, além dos mecanismos e instrumentos da função estatal do controle, questões relacionadas à Administração Pública controlada, bem como às políticas e programas por ela conduzidas, que, no caso deste estudo, se relacionam a temas de meio ambiente e de agropecuária. Essa compreensão se deu, primordialmente, por meio dos trabalhos realizados pelo TCU, que, no âmbito de suas auditorias e fiscalizações, produzem relatórios bastante extensos e completos, de qualidade reconhecidamente elevada, registrando ali as diversas constatações da auditoria (ou achados de auditoria), bem como as consequências observadas em decorrência dessas constatações, e avaliações que procuram identificar as causas para os problemas identificados. Os trabalhos realizados pela Câmara dos Deputados não contribuíram de forma

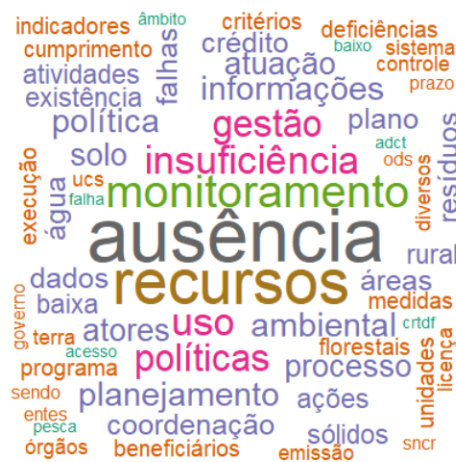
substancial nessa seara, haja vista que, conforme amplamente discutido ao longo deste estudo, são trabalhos que, em geral, basicamente reproduzem as auditorias realizadas pelo TCU. Portanto, é do TCU que advém as informações que permitiram compreender os principais problemas da Administração Pública, e dos programas e políticas de meio ambiente e de agropecuária, revelados nos últimos anos pelo exercício do controle externo.

Conforme previamente explicitado, o estudo dos quarenta processos conduzidos pelo TCU envolveu a seleção de variáveis consideradas importantes para sua compreensão, bem como a coleta de informações relacionadas a essas variáveis, a fim de produzir um banco de dados. Entre essas variáveis, estiveram presentes as “Constatações da auditoria”, “Consequência identificadas” e “Causas Prováveis”, as quais se referem, respectivamente, aos achados ou problemas identificados pelo TCU nos objetos da auditoria, às consequências que esses achados ou problemas produziram e às causas que parecem motivar, segundo avaliação dos auditores, os problemas encontrados. Para cada processo, o preenchimento das informações relativas a essas variáveis foi realizado por meio da reprodução dos textos registrados pelas equipes de auditorias em seus relatórios. Com isso, procurou-se preservar os termos, palavras e expressões utilizados pelo TCU na produção de seus trabalhos e, assim, evitar modificações indesejadas de informação em virtude de, por exemplo, erros de interpretação.

Cada umas das variáveis mencionadas, portanto, contém registros textuais muitas vezes extensos, acumulando elevado volume de informação, cujo tratamento, se realizado de forma manual, envolveria significativo dispêndio de tempo e trabalho. Assim, de forma a viabilizar a análise dessas informações para os fins desta pesquisa, utilizou-se técnicas de mineração de texto, tal como limpeza textual, construção de nuvens de palavras, identificação de associações entre palavras e identificação de bi-gramas. São técnicas que podem oferecer importantes intuições e conclusões, mesmo que superficiais, a respeito do conjunto textual avaliado. Importante destacar que, para o uso dessas técnicas, utilizou-se o Ambiente R de Desenvolvimento Integrado para Cálculos Estatísticos e Gráficos (R Core Team, 2017).

O desenvolvimento de nuvens de palavras, após a devida limpeza dos textos registrados em cada variável, revela, de maneira gráfica, as palavras ou termos mais frequentes, de modo que quanto mais frequente a palavra no texto, maior o seu tamanho na nuvem. Nas Figuras 9, 10 e 11, a seguir, apresentam-se as nuvens de palavras desenvolvidas para os registros das três variáveis mencionadas em todos os processos estudados.

Figura 9 – Nuvem de palavras para a variável “Constatações das auditorias”



Fonte: A autora (2019)

Figura 10 – Nuvem de palavras para a variável “Consequências identificadas”



Fonte: A autora (2019)

Figura 11 – Nuvem de palavras para a variável “Causas prováveis”



Fonte: A autora (2019)

As nuvens de palavras já são capazes de fornecer importantes indícios acerca da Administração Pública, das políticas e dos programas envolvidos em questões ambientais e de agropecuária. A elevada incidência das palavras “ausência” e “insuficiência” nos registros dos achados de auditoria do TCU mostra que grande parte dos problemas identificados se referem à uma gestão ambiental e de agropecuária incompleta em partes essenciais, ou seja, sem recursos ou instrumentos fundamentais ao alcance da eficiência, efetividade e eficácia desses importantes setores. No mesmo passo, a presença frequente das palavras “monitoramento”, “recursos”, “gestão”, “informação”, “dados”, “planejamento”, “coordenação” e “atores”, por exemplo, apontam que deficiências de recursos financeiros ou de recursos humanos, de gestão e sistemas de informações, de promoção de transparência, de coordenação e integração entre atores e de monitoramento e planejamento de atividades também estão entre os principais problemas presentes.

Conjugando a nuvem de palavras com a formação de bi-gramas, a formulação de conclusões torna-se ainda mais facilitada. Os bi-gramas constituem o conjunto de duas palavras encontradas no texto, avaliado segundo uma condição de análise imposta. No presente caso, produziram-se listas de bi-gramas iniciados com as três palavras de maior ocorrência nas variáveis estudadas. Para a variável “constatações de auditoria”, as Figuras 12, 13 e 14, a seguir, mostram os bi-gramas iniciados com as palavras “insuficiência”, “monitoramento” e “ausência”, gerados em ambiente R.

Figura 12 - Bi-gramas iniciados com a palavra “Insuficiência” na variável “Constatações das auditorias”

```

|Bi-gramas iniciados com 'Insuficiência' |
|:-----|
|insuficiência conhecimento
|insuficiência definição
|insuficiência estudos
|insuficiência incentivos
|insuficiência instrumentos
|insuficiência integração
|insuficiência mecanismos
|insuficiência pesquisas
|insuficiência recursos
> |

```

Fonte: A autora (2019)

Figura 13 - Bi-gramas iniciados com a palavra “monitoramento” na variável “Constatações das auditorias”

```

|Bi-gramas iniciados com 'monitoramento' |
|:-----|
|monitoramento ações
|monitoramento acompanhamento
|monitoramento biodiversidade
|monitoramento combate
|monitoramento consumo
|monitoramento controle
|monitoramento desmatamento
|monitoramento fiscalização
|monitoramento impactos
|monitoramento insuficiência
|monitoramento integrado
|monitoramento políticas
|monitoramento transparência
~ |

```

Fonte: A autora (2019)

Figura 14 – Bi-gramas iniciados com a palavra “Ausência” na variável “Constatações das auditorias”

```

|Bi-gramas iniciados com 'Ausência' |
|:-----|
|ausência consenso
|ausência coordenação
|ausência divulgação
|ausência elementos
|ausência estratégia
|ausência evolução
|ausência fundo
|ausência instrumentos
|ausência licenças
|ausência mecanismos
|ausência medidas
|ausência monitoramento
|ausência normativo
|ausência parâmetros
|ausência participação
|ausência planejamento
|ausência plano
|ausência planos
|ausência realização
|ausência relatório
|ausência sistema
|ausência sustentabilidade
|ausência transparência

```

Fonte: A autora (2019)

Não é preciso muito esforço para compreender quais os problemas que afligem a gestão pública do meio ambiente e da agropecuária. A insuficiência de estudos e de informações mostra a necessidade de investimento em pesquisas, haja vista que lacunas de informações e dados prejudicam significativamente a formulação e a condução de programas e políticas. A insuficiência de recursos e de incentivos confirmam que as questões orçamentárias e financeiras, tal como dotações insuficientes e contingenciamentos, ainda constituem obstáculos à condução eficaz de políticas e programas. Já a insuficiência de instrumentos e de mecanismos, bem como ausência de sistemas, revela a deficiência de infraestrutura, de sistemas e de tecnologia. Além de problemas estruturais, os bi-gramas revelam questões de gerenciamento e cumprimento de competência, que também se dá de forma inadequada. Os bi-gramas iniciados com a palavra “monitoramento” revelam o estágio preocupante em que se encontra a gestão ambiental e da agropecuária no Brasil, porquanto problemas relacionados a monitoramento, tanto de questões específicas, tais com desmatamento, biodiversidade e consumo, como de questões de base, que fornecem segurança à gestão, tal como transparência, estiveram presentes nos objetos auditados pelo TCU. A própria ausência de monitoramento e de transparência estão presentes nos bi-gramas. Também compuseram o rol de obstáculos à boa gestão a ausência de planos e estratégia de atuação, a ausência de coordenação ou consenso entre atores e políticas, bem como ausência de normativos, regulamentos e parâmetros de atuação, tal como indicadores de desempenho.

É válido ressaltar que esse panorama de achados, registrado entre o período de 2012 e 2018, confirma com exatidão a avaliação feita por Albuquerque (2006). Em auditorias operacionais conduzidas entre 2001 e 2004, o autor constatou a falta de preparo da Administração Pública para conduzir programas e políticas de acordo com o modelo gerencial, focado no controle de resultados. Por esse motivo, Albuquerque (2006, p. 127) concluiu que as auditorias operacionais não logravam alcançar plenamente seus objetivos e os auditores da Corte de Contas, em vez de avaliarem a efetividade de políticas, terminavam por assumir uma postura de consultores. As determinações e recomendações repetiam-se em questões relacionadas a sistemas de controle, monitoramento, elaboração de indicadores de desempenho, entre outros tópicos básicos e imprescindíveis ao controle de resultados. Infelizmente, a constatação é de que a realidade de 2001 registrada pelo autor perpetua-se até os dias presentes, conforme registra esta pesquisa.

De volta à análise de mineração de texto, tem-se que as consequências dessas e de tantas outras inconformidades e inadequações reveladas pelo controle externo podem ser avaliadas por meio da nuvem de palavras para a variável “consequências identificadas” (vide Figura 10) conjugada com a lista de bi-gramas iniciados com as palavras de destaque da nuvem. As Figuras 15, 16 e 17, a seguir, trazem os bi-gramas iniciados com as palavras “recursos”, “políticas” e “controle”, porquanto estiveram entre os termos mais frequentes nos registros dos auditores do TCU acerca das consequências identificadas em virtude dos achados de auditoria.

Figura 15 – Bi-gramas iniciados com a palavra “Recursos” na variável “consequência identificadas”

```

|Bi-gramas iniciados com 'Recursos' |
|:-----|
|recursos danos |
|recursos desviados |
|recursos financeiros |
|recursos florestais |
|recursos hídricos |
|recursos naturais |
|recursos necessidades |
|recursos orçamentários |
|recursos poderiam |
|recursos próprios |
|recursos públicos |
|recursos resultados |
> |

```

Fonte: A autora (2019)

Figura 16 – Bi-gramas iniciados com a palavra “Políticas” na variável “consequências identificadas”

```

|Bi-gramas iniciados com ' políticas' |
|:-----|
|políticas adotadas |
|políticas brasileiras |
|políticas destinadas |
|políticas existência |
|políticas falta |
|políticas imposição |
|políticas impossibilidade |
|políticas lacunas |
|políticas paa |
|políticas prejuizos |
|políticas públicas |
|políticas sobreposições |
| |

```

Fonte: A autora (2019)

Figura 17 – Bi-gramas iniciados com a palavra “controle” na variável “consequências identificadas”

```

|Bi-gramas iniciados com 'controle' |
|:-----|
|controle desmatamento |
|controle exercício |
|controle falta |
|controle fiscalização |
|controle focos |
|controle impactam |
|controle parte |
|controle processos |
|controle social |
|controles permanência |
< |

```

Fonte: A autora (2019)

Os bi-gramas revelam que prejuízos financeiros, danos ao erário e desvios de recursos estão entre as consequências dos problemas presentes na gestão ambiental e de agropecuária no Brasil. Prejuízos a recursos ambientais também estão presentes, haja vista a presença dos bi-gramas “recursos naturais”, “recursos hídricos” e “recursos florestais” na variável “consequências identificadas”. Por evidente, o próprio desempenho das políticas sofre prejuízos e consequências em virtude dos problemas existentes, a exemplo da existência de lacunas e sobreposições, como mostram os bi-gramas. As variadas ausências e insuficiências relatadas nos achados de auditoria também prejudicam o exercício do controle, como mostram a nuvem de palavras e os bi-gramas, contribuindo para a perpetuação dos problemas encontrados.

No que concerne às causas dos achados de auditoria relatados, a nuvem de palavras elaborada para a variável “causas prováveis” (vide Figura 11), conjugada com as listas de bi-gramas iniciados com as palavras “ausência”, “inexistência” e “falta”, palavras essas frequentemente mencionadas pelos auditores, deixa clara a grande variedade de carências que perpetuam os problemas existentes, conforme Figuras 18, 19 e 20 a seguir.

Figura 18 – Bi-gramas iniciados com a palavra “ausência” na variável “causas prováveis”

```

|Bi-gramas iniciados com 'ausência'
|:-----
|ausência ampla
|ausência bases
|ausência controles
|ausência dados
|ausência designação
|ausência estratégia
|ausência estratégias
|ausência estrutura
|ausência fiscalização
|ausência indicadores
|ausência informações
|ausência legislação
|ausência mecanismos
|ausência metodologia
|ausência normativos
|ausência normativps
|ausência planejamento
|ausência planos
|ausência política
|ausência processos
|ausência rotina
|ausência sistemas
|ausência sistemática
|ausência sistematização
|ausência zoneamento
|ausências normas

```

Fonte: A autora (2019)

Figura 19 – Bi-gramas iniciados com a palavra “Inexistência” na variável “causas prováveis”

```

|Bi-gramas iniciados com 'Inexistência'
|:-----
|inexistência abordagem
|inexistência banco
|inexistência controles
|inexistência definição
|inexistência indicadores
|inexistência instrumentos
|inexistência mecanismos
|inexistência normas
|inexistência normativo
|inexistência processo
|inexistência registro
|inexistência sistemática
|inexistências processos

```

Fonte: A autora (2019)

Figura 20 – Bi-gramas iniciados com a palavra “falta” na variável “causas prováveis”

```

|Bi-gramas iniciados com 'falta'
|:-----
|falta capacidade
|falta clareza
|falta controle
|falta dados
|falta desenvolvimento
|falta estabelecimento
|falta expertise
|falta fiscalização
|falta incentivos
|falta planejamento
|falta previsão
|falta recursos
|falta regulamentação
|falta rotinas
|falta transparência
|falta treinamento
|falta vontade

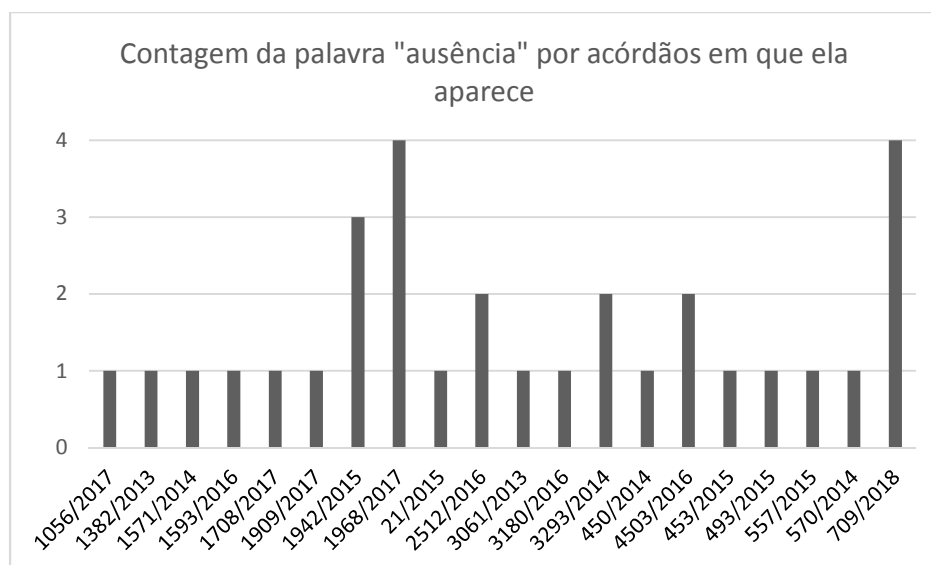
```

Fonte: A autora (2019)

As Figuras 18, 19 e 20 trazem os bi-gramas mencionados, a partir dos quais se observa a extensa lista de “ausências”, “insuficiências” e “faltas” que afligem órgãos, entidades, políticas e programas ambientais e de agropecuária. Importante salientar que, para muitos aspectos importantes, tais como controle, estratégias, fiscalização, transparência, legislação, normativos, indicadores, planejamento, informações, dentre tantos outros presentes nas listas de bi-gramas, o que tem sido narrado pelo TCU, em diversos casos, é estado mais grave da deficiência desses tópicos. Mais especificamente, não é que se tenha identificado que eles existem, mas em nível deficitário. Pior que isso, tem sido detectada a total ausência ou falta deles. Isso revela o estágio de extremo atraso em que ainda se encontram órgãos e entidades, bem como a gestão e condução de políticas e programas no Brasil. Importante também a constatação de que esse extremo atraso, constatado em tantas faces e aspectos, se apresenta mesmo após diversos anos de exercício do controle externo, especialmente pelo TCU, de forma orientada a temas específicos.

A Figura 21 a seguir traz a frequência com que apenas o termo “ausência” aparece nos registros dos relatórios de auditoria do TCU, devendo-se salientar que não foram contabilizados os termos e expressões de mesmo significado, tais como “falta”, “inexistência” e expressões de negação, tais como “não implementação” e “não cumprimento”, que também transmitem o significado de ausência. Apenas a palavra “ausência” aparece em registros de diversos acórdãos expedidos em todos os anos do intervalo de 2013 a 2018, com frequência de um a quatro vezes.

Figura 21 – Frequência de ocorrência da palavra “ausência” por acórdão



Fonte: A autora (2019)

Para melhor ilustração da questão, o Quadro 7 a seguir traz a transcrição dos registros realizados pelos auditores do TCU com a palavra ausência, bem como os respectivos acórdãos, com data de publicação e tema a que se referiu a auditoria.

Quadro 7 - Registros de relatórios de auditoria do TCU com a palavra “ausência”

Acórdão	Data do acórdão	Tema da auditoria	Registros com a palavra "Ausência"
709/2018	04/04/2018	Agenda 2030 e metas 2.4 dos ODS	Ausência de estratégia de planejamento de longo de prazo Ausência de mecanismos de monitoramento integrado Ausência de coordenação horizontal Ausência de alinhamento entre políticas públicas.
1968/2017	06/09/2017	Agenda 2030	Ausência de estratégia de planejamento de longo de prazo. Ausência de mecanismos de monitoramento integrado. Ausência de coordenação horizontal. Ausência de alinhamento entre políticas públicas.
1909/2017	30/08/2017	Desmatamento da Amazônia	Ausência de parâmetros e procedimentos para regularização ambiental na Amazônia.
1708/2017	09/08/2017	Crédito Rural	Ausência de elementos essenciais de planejamento nos Planos Safra do Governo Federal.
1056/2017	24/05/2017	Consumo Sustentável na Administração Pública Federal	Ausência de sistema para monitoramento de ações em sustentabilidade e monitoramento de consumo,
3180/2016	07/12/2016	Esgotamento sanitário	Ausência de verificação sistemática dos resultados das obras.
2512/2016	28/09/2016	Resíduos Sólidos	Ausência de participação de atores importantes no processo decisório. Ausência do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos.
1593/2016	22/06/2016	Legado Ambiental – jogos olímpicos	Ausência de coordenação do legado ambiental previsto no Plano de Políticas Públicas.
4503/2016	12/04/2016	Reforma Agrária	Ausência de relatório circunstanciado das atividades de supervisão ocupacional. Ausência de medidas saneadoras de situações irregulares.

Acórdão	Data do acórdão	Tema da auditoria	Registros com a palavra "Ausência"
1942/2015	05/08/2015	Solos não urbanos	Ausência de informações espaciais sobre classes e propriedades dos solos para a maioria das localidades do Brasil. Ausência de sistema únicos de dados. Ausência de planos formalização e integrados de regulação da ocupação e do uso da terra e da promoção da sustentabilidade dos solos e da água.
557/2015	18/03/2015	Programas Ambientais - acompanhamento	Ausência de evolução significativa em relação às deficiências na gestão e uso da biodiversidade nacional.
493/2015	11/03/2015	Seguro Rural	Ausência de fundo garantidor de perda catastrófica eficiente.
21/2015	21/01/2015	Fundo Garantia Safra	Ausência de sustentabilidade financeira do programa.
3293/2014	26/11/2014	Bem-estar animal	Ausência de divulgação dos resultados das fiscalizações no MAPA. Ausência de normativo que regulamente especificamente a inspeção de carne bovina.
1571/2014	11/06/2014	Cavernas	Ausência de consenso na comunidade científica quanto aos critérios de enquadramento das categorias de cavernas.
570/2014	12/03/2014	Permissionamento de pesca	Ausência de plano de gestão de pesca da Tainha.
453/2015	26/02/2014	Seguro Rural	Ausência de um fundo garantidor de perda catastrófica eficiente.
450/2014	26/02/2014	Proagro e Zarc - mitigação de riscos	Ausência de transparência acerca do risco assumido pelo Proagro nas peças orçamentárias do Governo Federal.
3061/2013	13/11/2013	Licenciamento Ambiental de obra	Ausência de licenças de instalação de âmbito estaduais e locais.
1382/2013	05/06/2013	Queimadas e incêndios florestais	Ausência de instrumentos de planejamento e gestão das unidades de conservação (planos de manejo, plano de manejo de fogo e/ou plano operativo de combate a incêndios florestais)

Fonte: A autora (2019)

Além da recorrência de problemas semelhantes ao longo de todos os anos avaliados neste estudo, Bressan Jr. (1992, p. 96-122 apud LIMA, 2009, p. 112) apontou em seu trabalho que, desde 1987, os mesmos problemas aqui constatados já eram identificados na gestão ambiental. Problemas como insuficiência de recursos financeiros, insuficiência de recursos humanos e de treinamento adequado para atuação na área ambiental, instalações físicas e equipamentos inadequados e insuficientes, multiplicidade de problemas ambientais e falta de

autonomia financeira e orçamentária já eram constatados desde então. A descoordenação entre as esferas de governo também foi citada por Lima (2009, p. 201), o qual mostrou que, desde 2005, observava-se que a tomada de decisão pela Administração Pública era, não apenas feita sem coordenação, mas de forma contraditória e até antagônica. O autor, em sua própria pesquisa, também fez constatações semelhantes. No estudo dos processos que compuseram sua amostra, selecionados entre os anos de 2000 e 2008, Lima (2009) destacou que:

Nas diversas auditorias selecionadas são recorrentes as constatações de:

- Desarticulação entre órgãos governamentais,
- Desrespeito à legislação ambiental, tanto por particulares quanto pelo poder público;
- Deficiência na fiscalização, especialmente no acompanhamento do cumprimento das medidas condicionantes ou mitigadoras estabelecidas por ocasião do licenciamento ambiental;
- Insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros para a boa execução de políticas públicas. (LIMA, 2009, p. 201-202)

É importante registrar que não foi foco deste trabalho avaliar a Administração Pública Federal, mas sim a atividade do controle exercido sobre ela. As informações registradas aqui revelam a ótica do controle externo sobre o Poder Executivo e, mais especificamente, sobre órgãos e entidades responsáveis por políticas e programas de agropecuária e meio ambiente. Nesse passo, é possível que muitas das irregularidades aqui mencionadas tenham sido corrigidas e muitos avanços já tenham sido conquistados. De todo modo, permanece a constatação de que questões essenciais à boa governança têm sido apontadas pelo controle como insuficientes de forma recorrente ao longo de muitos anos. Esse contexto deve ser encarado como, no mínimo, um indício de que os mecanismos de controle podem estar atuando aquém de suas capacidades. Ainda que o controle não possa ser apontado como o único ou principal catalisador de mudanças, tem um papel essencial na transformação de realidades. A perpetuação de uma realidade marcada por carências e deficiências diversas na Administração Pública de meio ambiente e agropecuária traz a necessidade de um olhar mais atento ao papel e às potencialidades do controle, que podem não estar sendo exploradas a contento.

4 CONCLUSÕES

Este trabalho partiu de uma problemática caracterizada pela necessidade de melhor estudar e compreender o exercício do controle externo, haja vista que, a despeito da importância intrínseca do tema, há baixa produção de estudos acerca dele. Ademais, os poucos existentes apontam problemas recorrentes, para os quais não se tem oferecido tratamento. Sabe-se, por exemplo, que a interação entre o TCU e o Congresso Nacional é extremamente baixa, apesar da previsão constitucional de uma atuação conjunta dos dois órgãos. Ademais, estudos que os avaliam de forma isolada e independente constatam, ainda, que a atuação do Congresso, por meio de instrumentos de controle externo, é pequena e pouco efetiva, ficando a cargo apenas do TCU o exercício dessa função. Ao coletar e analisar dados de processos de controle externo produzidos pelo TCU e pela CD em temas de meio ambiente e agropecuária, esta pesquisa logrou produzir importantes informações e contribuir para a compreensão do controle externo no Brasil. Dezenas de processos foram resumidos em dezesseis diferentes variáveis, as quais permitiram compreender e avaliar diversos aspectos da atividade do controle, tanto do ponto de vista da atuação individual e independente dos dois órgãos estudados (TCU e CD), quanto do ponto de vista de sua atuação conjunta. Ademais, a delimitação da temática permitiu produzir conclusões específicas sobre o controle e o desempenho de programas e políticas de meio ambiente e agropecuária no Brasil.

Com respeito à atuação individual do TCU, avaliada por meio de processos da SecexAmbiental que geraram deliberações monitoráveis entre os anos 2012 e 2018, esta pesquisa revelou um perfil de atuação caracterizado pela elevada proporção de auditorias operacionais; pela ausência de auditorias de conformidade em temas de meio ambiente; pela elevada generalidade de grande parte das deliberações proferidas, pela ausência de sanções e responsabilizações, a despeito da constatação de irregularidades graves; pela ausência ou intempestividade de monitoramentos e pela falta de sanções em virtude do não cumprimento dos comandos exarados. Observou-se que a elevada priorização de auditorias operacionais tem origem em um movimento mundial que objetivou adaptar o exercício do controle aos novos modelos de administração gerencial, mais focada em resultados. Na mesma linha, a presença de comandos mais generalistas e abstratos parece seguir a tendência de substituição das sanções e determinações coativas para um modelo de acordos de consenso, os quais apresentam, segundo alguns autores, mais equilíbrio e compatibilidade com a sociedade complexa atual. Apesar do

aparente alinhamento a modelos e técnicas modernas, os dados avaliados neste trabalho mostraram que o controle externo tem alcançado baixa efetividade, em virtude da incompatibilidade dessas técnicas com a realidade da administração pública brasileira. Em primeiro lugar, tem-se que a administração não implementou boa parte de diversos importantes mecanismos do modelo gerencial, o que impede a avaliação do desempenho de políticas e programas. Como consequência, as auditorias operacionais, por não conseguirem cumprir seus objetivos, convertem-se em verdadeiras consultorias procedimentais. Em segundo lugar, as deliberações menos coativas, mais generalistas e tendentes a acordos de consenso, além de já apresentarem, por si só, caráter menos rigoroso, tornam-se extremamente ineficazes, quando combinadas com a carência e intempestividade de monitoramentos, além da ausência de sanções e responsabilizações. Assim, ainda que se argumente que as determinações e recomendações relacionadas a aspectos procedimentais contribuem para catalisar a transição da administração pública para modelos gerenciais, o não acompanhamento adequado desses comandos os tornam extremamente ineficazes.

Ademais, as poucas auditorias de conformidade realizadas no período analisado mostram que a administração pública brasileira ainda é marcada pela presença de graves irregularidades, relacionadas ao descumprimento de comandos constitucionais e infraconstitucionais, bem como a normas procedimentais de políticas e programas. Trata-se de questões que causam prejuízos ao erário e impedem que a atuação governamental atinja os objetivos propostos, prejudicando diretamente e de forma aguda o interesse público. Em um contexto desse tipo, as auditorias de conformidade devem ganhar destaque e prioridade, a fim de que a realidade marcada pelo desrespeito às leis e pela confiança na impunidade, seja modificada para uma em que o ordenamento jurídico seja cumprido a contento.

Não prosperam os argumentos de que a auditoria de conformidade é ultrapassada e de que suas técnicas não permitem encontrar o meio termo entre o cumprimento e o descumprimento de normas. O TCU e os demais órgãos de controle possuem a sua disposição mecanismos que permitem, mesmo na presença de irregularidades evidentes, amenizar e até mesmo excluir responsabilidades, penas e sanções. Não há que se falar, também, que a auditoria operacional é melhor, mais eficaz ou mais adequada que a auditoria de conformidade. Cada categoria possui o seu papel e deve ser utilizada conformidade a realidade e a necessidade específica que a exigir. Para a realidade brasileira, tem-se que a utilização massiva de auditorias

operacionais em temas de meio ambiente e agropecuária não tem servido aos propósitos desejados e não tem apresentado resultados significativos ao longo do tempo, o que é evidenciado pela constatação das mesmas deficiências e lacunas mesmo após décadas de atuação do controle. As auditorias de conformidade, por outro lado, possuem amplo espaço de utilização e devem ser utilizadas com mais frequência, haja vista que a presença de irregularidades e ilegalidades é, ainda, uma infeliz marca da atuação governamental. Além da priorização das auditorias de conformidade, outras sugestões de aprimoramento da efetividade dos comandos exarados pelo TCU foram feitas neste trabalho.

No que se refere à atuação individual da CD, esta pesquisa ratificou a observação realizada em outros trabalhos de que é baixa e ineficaz a utilização do instrumento da Proposta de Fiscalização e Controle (PFC). Não obstante tenha se observado uma atuação mais intensa da Capadr em relação à Cmad, foi comum às duas comissões as constatações de que: a) os prazos entre a apresentação da PFC e a aprovação do relatório prévio é significativamente menor que os prazos verificados entre a aprovação do plano de trabalho e o relatório final; e b) as PFCs concluídas com relatório final aprovado tendem a reproduzir, com poucos acréscimos, os resultados de auditorias realizadas pelo TCU. Essas verificações permitiram concluir que a PFC é inútil para o objetivo a que se propõe, servindo, ao menos nos casos analisados, ou para fins de marketing político ou para reproduzir trabalhos já realizados pelo TCU, o que, em ambos os casos, não constitui exercício do controle externo nem traz qualquer contribuição à sociedade. Nos moldes em que se encontra, a PFC não possui qualquer razão de existência, devendo ser extinta ou totalmente reformulada. Neste último caso, destaca-se a necessidade de implementar reforço da integração entre a CD e o TCU. Uma proposta de reformulação do instrumento foi apresentada neste trabalho.

Além do reforço da integração entre a CD e o TCU na PFC, observou-se necessidade de reforço entre os dois órgãos também em relação à troca de informações. Apesar da previsão regulamentar, no TCU, para o envio de resultados de auditorias e inspeções ao Congresso Nacional, constatou-se que a Corte de Contas não possui qualquer regulamentação que estabeleça a forma e as circunstâncias em que essas comunicações serão realizadas. Conseqüentemente, observou-se a total falta de padronização das comunicações do TCU à CD, de modo que os resultados de muitos processos importantes não foram comunicados ou foram comunicados de forma incompleta. Essa lacuna traz significativos prejuízos à efetividade do controle externo, na

medida em que as informações produzidas em auditorias constituem fortes instrumentos de atuação parlamentar, de modo que, se utilizadas e difundidas no Congresso, podem catalisar o saneamento de irregularidades constatadas ou a concretização de soluções para problemas identificados. Ademais, disponibilizar ao Congresso as informações completas sobre os resultados e a evolução das auditorias realizadas parece ser obrigação diretamente decorrente do art. 71 da Constituição Federal, que traz o Congresso Nacional como titular do controle externo e o TCU como seu órgão auxiliar.

Ressalta-se ainda que a mesma deficiência foi encontrada na CD, onde se constatou não existir qualquer regulamentação para o tratamento das informações recebidas do TCU. Como consequência, tem-se o prejuízo da publicidade dos resultados de auditorias, que deixam de ganhar interesse de comissões e parlamentares, com prejuízos diretos à atuação parlamentar e à efetividade do controle externo. Sugestões para suprir essas lacunas foram apresentadas neste trabalho.

Diante do exposto, observa-se que são diversas as frentes que precisam de aprimoramento, a fim de elevar a qualidade e a eficiência do controle externo no Brasil. A urgência do tratamento dessas questões é evidenciada pelas históricas carências da Administração Pública e dos programas e políticas por ela conduzidos em temas de meio ambiente e de agropecuária. Observou-se a constatação recorrente de lacunas e deficiências em questões essenciais à boa governança. Constatações como ausência de monitoramentos, ausência de recursos financeiros, ausência de planejamento, deficiências de transparência, de regulamentação, insuficiência de informações, de sistemas e de coordenação entre atores e políticas estiveram em praticamente todos os trabalhos do TCU avaliados nesta pesquisa. Lima (2009, p. 201-202) constatou deficiências similares em auditorias de meio ambiente realizadas pelo TCU entre 2000 e 2008 e citou autores que encontraram a mesma realidade desde 1987. Em suma, apesar da atuação do TCU, de forma orientada e especializada, ao longo de quase duas décadas os mesmos problemas parecem estar presentes. A perpetuação insistente dessas deficiências é, no mínimo, indício da baixa efetividade do controle externo e aponta para a necessidade urgente de seu aprimoramento, que pode ser iniciada a partir das observações e sugestões realizadas neste trabalho

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas. **A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do TCU**. 2006. Dissertação (Mestrado Profissional) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Bahia, 2006.

ARAÚJO, Cláudia Costa; ALVES, Marília Souza Diniz. Termo de ajustamento de gestão: resgate do pensamento tópico pelo direito administrativo pós-moderno. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Minas Gerais, v. 84, n. 3, 2012.

ASSOCIAÇÃO DOS CONSULTORES LEGISLATIVOS E DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Cadernos Aslegis**, v. 1, n. 1, jan./abr. 1997, Brasília: ASLEGIS, 1997.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto 1.166, de 17 de dezembro de 1892**. Dá regulamento para execução da Lei n. 23 de 30 de outubro de 1891, na parte referente ao Ministério da Fazenda. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão 2626/2017**. Denúncia de supostas irregularidades no pregão eletrônico 3/2017, conduzido pelo ICMBio - concessão de uso da área no Parque Nacional de Brasília. Interessado: Ministério do Meio Ambiente. Entidade: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Data da Sessão: 22/11/2017 - Extraordinária de Caráter Reservado. Ata 24/201, aprovada em 29/11/2017.

BRASIL. **Lei 8.433, 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/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução 17, de 1989 e atualizações**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, Centro de Documentação e Informação (Cefor), 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 8 jul. 2018.

DUTRA, Paula Hebling. *Framework* de resultados de auditorias nos temas dos objetivos de desenvolvimento sustentável. **Revista do TCU**, n. 136, 2016.

DYE, Kenneth M. Corruption and fraud detection by Supreme audit institutions. *In: Performance, accountability and combating corruption*. Washington, DC: Banco Mundial, 2007.

GOMES, Kátia Maria Paiva. **Proposta de fiscalização e controle**: um instrumento de controle do Legislativo sobre o Executivo. 2008. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

GOMES, Marcelo Barros *et al.* *Accountability* e transparência na implementação da Agenda 2030: as contribuições do Tribunal de Contas da União. **Revista do TCU**, n. 136, 2016.

LEMOS, Leany B.; POWER, Timothy J. Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005). **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, 2013, p. 383-412.

LIMA, L. H. M. **O controle externo do patrimônio ambiental brasileiro**. 2000. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2000.

LIMA, Luiz Henrique Moraes. **O Tribunal de Contas da União e o controle externo da gestão ambiental**. 2009. Tese (Doutorado) – Programa de Planejamento Estratégico (Coppe), Universidade Federal do Rio de Janeiro (URFJ), Rio de Janeiro, 2009.

LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria (org.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. 260 p.

MACHADO FILHO, Eduardo Nery. Fiscalização de obras públicas: estudo das relações entre o TCU e o Congresso Nacional. 2008. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília, 2008.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Acesso em 17/3/2016. Acesso em: 2 jul. 2018.

R CORE TEAM (2017). **R**: a language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing. Vienna, Austria. Disponível em: <https://www.R-project.org/>. Acesso em: 5 jul. 2018.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. A inserção da questão ambiental no âmbito de atuação do controle externo federal. **Revista do TCU**, n. 96, Brasília, abr./jun. 2003.

ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2016.

RSTUDIO TEAM (2016). **RStudio**: Integrated Development for R. RStudio, Inc., Boston, MA URL. Disponível em: <http://www.rstudio.com>. Acesso em: 18 jul. 2018.

SAMBUICHI, Regina H. Rosa *et al.* **Sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira: impactos, políticas públicas e desafios.** Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão -1782).

SANTOS, Daniela Ramos de Oliveira dos. **Termo de ajustamento de gestão no modelo de controle consensual da administração pública: um estudo de caso do estado de Minas Gerais.** 2017. 110 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, Universidade Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC), Belo Horizonte, 2017.

SILVA FILHO, Ayres de Almeida. **Panorama do controle externo na Câmara dos Deputados: uma visão prática.** 2008. Monografia (Especialização em Instituições Políticas e Processos Políticos) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

SPECK, Bruno Wilhelm. Auditing institutions. *In:* POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew (ed.). **Corruption and democracy in Brazil.** University of Notre Dame Press, 2011. p. 127-161.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. (Série Pesquisas, n. 21)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **O Congresso Nacional e o TCU: controle externo integrado.** 4. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria-Geral da Presidência, 2015. 48 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-congresso-nacional-e-o-tcu-controlado-externo-integrado-4-ed.htm>. Acesso em: 5 jun. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Portaria 383 de 5 de agosto de 1998.** Aprova a Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental, resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental - PDF. BTCU 59/1998. Brasília, 1998.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Portaria-Segecex 13 de 27 de abril de 2011.** Disciplina a proposição de determinações pelas unidades técnicas integrantes da Segecex. Secretaria-Geral de Controle Externo. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A159F55E530159F5F2BBDA28E5>. Acesso em: 5 ago. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Portaria-Segecex 27 de 24 de outubro de 2017.** Atualiza o documento “Glossário de Termos do Controle Externo”. BTCUe. Brasília, ano 36, n. 31, 25 out. /2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** versão 2. Brasília, TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-aco-es-indutoras-de-melhoria.htm>. Acesso em: 18 jul. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório Anual de Atividades do TCU.** Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/relatorios-de-atividades.htm>. Acesso em: 5 jun. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Resolução -TCU 246 de 30 de novembro de 2011.** Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU 155, de 4 de dezembro de 2002. BTCU, Brasília, ano XLVII, n. 1, 2/jan. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/>. Acesso em: 25 maio 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Resolução-TCU 215 de 20 de agosto de 2008.** Dispõe sobre o tratamento de solicitações do Congresso Nacional – SCN. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Resol/20120626/RES2008-215.doc>. Acesso em: 10 jun. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Resolução-TCU 265, de 9 de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a expedição e o monitoramento de deliberações que tratam de determinações, recomendações e de ciência a unidades jurisdicionadas, no âmbito do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Resol/20150102/RES2014-265.doc>. Acesso em: 10 jun. 2018.

U.S GAO. **International peer review of the performance and financial audit practices of the United States Government Accountability Office.** U.S Government Accountability Office, set./2014. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/D17922>. Acesso em: 8 ago. 2018.

VITAL, André Luiz F. da Silva *et al.* Fiscobras: uma obra em construção. **Revista do TCU**, n. 133, Brasília, maio/ago. 2015.