



TECNOLOGIA

## Onde estarão os tribunais de contas?

Inovações disruptivas devem ser vistas como um ativo estratégico para o Controle Externo

LUÍS FILIPE VELLOZO NOGUEIRA DE SÁ  
ROBERT LUTHER SALVIATO DETONI

08/06/2019 06:04



Vista externa (fachada) do prédio do Tribunal de Contas da União - TCU. Foto: Leopoldo Silva/Agência Senado

Recentemente, os Tribunais de Contas, órgãos do Controle Externo brasileiro, sofreram uma crítica severa. Questionou-se “onde estavam os Tribunais de Contas enquanto os estados brasileiros faliam?”. A inquisição é cabível, pois, com raríssimas exceções, assistimos às finanças públicas estaduais irem para o fundo do poço.

E imaginar que no Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, que concebeu o Tribunal de Contas na recém-criada República do Brasil à época, Ruy Barbosa, ao justificar a criação da Corte de Contas, expôs que “... si não pudermos chegar a uma

vida orçamentaria perfeitamente equilibrada, não nos será dado presumir que hajamos reconstituído a pátria, e organizado o futuro.”

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

No seu nascedouro, o Tribunal de Contas era a esperança de contas públicas equilibradas e de um futuro organizado. Acontece que Ruy Barbosa, patrono das Cortes de Contas, geralmente é mencionado no circuito do Controle Externo com um saudosismo que nem o próprio Ruy Barbosa abonaria. Só que o futuro não é mais como era antigamente. Se as ideias de Ruy Barbosa fossem atualizadas, o Controle Externo brasileiro estaria em qual estágio?

Certamente, o Ruy Barbosa de hoje teria uma ideia cristalina e ampla do futuro das Cortes de Contas e da necessidade de se refletir essa visão de futuro nas prioridades de curto prazo, deixando claro o que deveria nortear a agenda de aperfeiçoamento do Controle Externo.

O momento é oportuno para os membros dos Tribunais de Contas, para os procuradores, para os auditores e para os demais servidores, todos operados do controle externo, refletirmos sobre o assunto, fazer a *mea culpa* e traçar estratégias para uma melhor atuação futura.

Parafraseando Prahalad e Hamel (**Competindo pelo futuro**: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã. Rio de Janeiro: Campus, 1996), pergunta-se se as Cortes de Contas:

1. Têm sido influentes na definição de novas regras de controle?
2. Estão construindo novas capacitações e estabelecendo novos padrões de satisfação ao interesse público?
3. Buscam mais desafiar o “*status-quo*” ou protegê-lo?
4. Estão alerta quanto aos perigos das críticas atuais?
5. Compreendem as possíveis ameaças ao modelo organizacional atual?
6. Possuem senso acurado de urgência sobre as necessidades de inventar novo modelo de controle externo?
7. Dedicam mais energia à manutenção do passado do que à criação do futuro?

8. Frequentemente levantam seus olhos e vislumbram o que há no horizonte?
9. São apenas mais uma engrenagem na máquina pública ou atuam de forma estratégica, imaginando as relações do futuro?

É necessário deixar claro o que está norteando a agenda de aperfeiçoamento do Controle Externo, senão, o Tribunal de Contas corre o risco de se transformar em um museu de grandes novidades. A tarefa não é fácil. É preciso que as Cortes de Contas se aperfeiçoem para firmar reconhecimento e ter sentimento de necessidade por parte da sociedade. Os Tribunais de Contas têm que criar “valor público”.

Algumas diretrizes são bem claras. Num ambiente disruptivo gerado pela quarta onda (Quarta Revolução Industrial ou Indústria 4.0), não é mais suficiente o controle da legalidade. É necessário verificar a eficácia, a eficiência, a economicidade e a efetividade da ação governamental. A sociedade não apenas quer saber se os recursos públicos foram geridos conforme a lei, mas, sobretudo, se foram empregados da melhor maneira possível, maximizando a relação “custo x benefício” e tendo por objetivo o atendimento dos seus anseios.

Gastar mal e de forma antieconômica (alocação de recursos ineficientes), respeitando a legalidade, é um problema tão significativo quanto o desvio de recursos públicos (corrupção). Afinal, deseja-se um Controle Externo formalista ou por resultados?

A economia da informação e as inovações tecnológicas têm **transformado o modo de trabalho das profissões jurídicas**, o ensino de Direito, e o controle e a governança das instituições públicas e privadas. Temas como *Smart Contracts*, *Blockchain*, *Smart Cities*, *Fintech*, *Criptomoedas*, *Big Data*, *Machine Learning*, Internet das Coisas e Inteligência Artificial estão relacionados com a mudança no modelo de trabalho nas instituições, principalmente com as que atuam com controle.

As inovações disruptivas devem ser vistas como um ativo estratégico para o Controle Externo. O uso da inteligência artificial já vem ocorrendo no setor público brasileiro, demonstrando ser uma disrupção viável a ser desenvolvida no sistema de controle externo, pois o controle das formalidades contábeis e jurídicas pode ser fortemente absorvido pela TI.

---

## **As mudanças necessárias não atingem somente os procedimentos de trabalho dos Tribunais de Contas.**

# O momento impele por uma evolução do Direito Administrativo brasileiro.

Uma evolução para além da utilização mecânica de princípios do tipo “cartas supertrunfos”<sup>1</sup> (tais como: da dignidade da pessoa humana, da supremacia do interesse público, da indisponibilidade do interesse público) sem se preocupar com as consequências geradas por essas “cartas” no mundo concreto.

O Direito está num contexto de novas demandas, novas relações sociais, novas interações. O mundo jurídico não é mais estático como no início do século XX. O arcabouço legal (*framework normativo*) de atuação do Controle Externo tem que ser inovado: economicidade e eficiência são princípios constitucionais (artigos 70 e 37 da CF/1988), e o *consequencialismo*, o contextualismo e a segurança jurídica são atributos necessários nas análises, conforme a nova Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Lei 13.655, de 25 de abril de 2018).

Os Tribunais de Contas ao produzirem normas, resoluções e instruções normativas devem realizar análise do impacto regulatório. Qualquer tentativa do Controle Externo de ignorar como os jurisdicionados reagem às normas, em geral, não conduz a bons resultados. Ainda que movidos por boas intenções, a produção em cativeiro de regramentos, sem análise de impacto, pode engessar a gestão. As Cortes de Contas devem melhor qualificar seu *framework* normativo, tornando-o disruptivo, e os operadores do controle externo deverão abrir suas mentes para usá-lo em suas análises.

A disrupção no *framework* normativo deve inserir elementos de análise além da legalidade, tais como: eficiência, economicidade (análise custo x benefício), custos de transação, problema de agência, assimetria informacional, incentivos, externalidades, custo de oportunidade, trade-off. Essa disrupção pode ser apoiada na ferramenta teórica da análise econômica do direito (AED)<sup>2</sup>.

Na dinâmica atual, em que mudanças estruturantes da administração pública estão sendo demandadas pela sociedade, o Controle Externo tem condições de assumir uma posição de protagonista da inovação, fazendo jus ao ideal que estava em sua criação.

-----

<sup>1</sup> □ Super Trunfo era um jogo de cartas da década de 1980 que consistia em tomar todas as cartas em jogo dos outros participantes por meio do confronto das características de cada carta (p. ex: **velocidade**, **altura**, longevidade, ..). A carta “Super Trunfo” era aquela que ao entrar na disputa poderia ser invocada para tomar as outras cartas da mão dos oponentes sem apontar qualquer característica.

<sup>2</sup> □ A AED é um campo de pesquisa que surgiu nos EUA no início da década de 1960, espalhou-se pela Europa e começou na América Latina e no Brasil em meados da década de 1990, sendo reconhecida como o movimento de maior impacto na literatura jurídica. É uma corrente acadêmica formada por juristas e economistas, que busca diminuir o distanciamento e aumentar o diálogo entre esses dois tradicionais campos do saber presentes nas Ciências Humanas. A AED investiga o fenômeno jurídico à luz de suas consequências. Para isso, o jurista necessita de instrumentos teóricos e empíricos que lhe auxiliem para identificar com precisão os problemas sociais e as prováveis reações das pessoas a uma dada regra, para então, ciente das consequências prováveis, optar pela melhor regra – se estiver legislando – ou pela melhor interpretação – se estiver julgando.

---

**LUÍS FILIPE VELLOZO NOGUEIRA DE SÁ** – Auditor de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES). Economista e advogado, com mestrado em Economia. E-mail:

filipe.vellozo@tce.es.gov.br.

**ROBERT LUTHER SALVIATO DETONI** – Auditor de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES). Economista com mestrado em Economia. E-mail: robert.detoni@tce.es.gov.br.

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.