

CONTROLE EXTERNO E CRISE: UMA ANÁLISE COMPARATIVA PÓS-PANDEMIA NO BRASIL E UNIÃO EUROPEIA

André Luiz de Matos Gonçalves¹

José Wagner Praxedes²

Introdução

O presente texto busca examinar como os Tribunais de Contas e órgãos de auditoria governamental, tanto no Brasil quanto na União Europeia (UE), desempenharam papéis essenciais durante crises globais recentes, como a pandemia de COVID-19 e a Guerra na Ucrânia. As crises apresentam desafios únicos para a governança pública, exigindo transparência, eficiência na alocação de recursos e respostas políticas rápidas.

A pandemia expôs vulnerabilidades nos sistemas de saúde e gestão pública, enquanto a Guerra na Ucrânia demonstrou a fragilidade das cadeias de suprimentos globais, particularmente em setores estratégicos, como energia e alimentos.

Assim, torna-se fundamental comparar as respostas adotadas e o papel do controle externo em assegurar que os recursos emergenciais fossem utilizados de maneira eficaz e dentro dos princípios de *accountability*.

Este artigo faz uma análise comparativa, destacando o que o Brasil pode aprender com a experiência europeia, e propondo uma reflexão sobre como os sistemas de controle podem ser fortalecidos para responder melhor a futuras crises.

¹ Pós-doutor em Gestão de Políticas Públicas na Universidade de São Paulo (USP), e em Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional na Universidade Federal do Tocantins (UFT). Doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub), na linha de pesquisa de Políticas Públicas, Constituição e Organização do Estado. Mestre pela UFT, em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Esmat) e a Escola Paulista de Magistratura (EPM). Graduado em Comunicação pela Academia Militar das Agulhas Negras (Aman) e em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

² O Conselheiro José Wagner Praxedes, natural do município de Nazaré, Tocantins, é formado em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Goiás. Pós-graduado em Língua Portuguesa, Contabilidade Pública e Administração Financeira. Antes de ingressar no Tribunal de Contas, foi funcionário da Nuclebrás, em Goiânia, e secretário municipal de Administração de Araguatins, região norte do Estado. Em fevereiro de 1989, foi nomeado como Auditor do Tribunal de Contas, sendo um dos primeiros servidores do TCE. No ano seguinte, assumiu a Secretaria de Governo do município de Palmas, retornando ao TCE em março de 1991. Com a aposentadoria compulsória do conselheiro José Ribamar Meneses, assumiu a vaga de conselheiro, a partir da lista tríplice indicada pela Auditoria. A posse ocorreu em 23 de janeiro de 1995 e, três dias mais tarde, já era alçado à condição de presidente do TCE/TO, cargo que desempenhou por dois mandatos seguidos, nos biênios 95/96 e 97/98. Em 19 de dezembro de 2012, foi eleito para seu terceiro mandato como presidente, tomando posse em 6 de fevereiro de 2013. No biênio 2019/2021, exerceu no TCE/TO o cargo de conselheiro corregedor. Conselheiro Responsável pelo ISCON.

1. ELEMENTOS QUE CARACTERIZAM AS SITUAÇÕES DE CRISE: UMA VISÃO SOBRE O BRASIL E UNIÃO EUROPEIA.

1.1 O que caracteriza uma situação de crise a partir da experiência da Pandemia de COVID-19 e da Guerra na Ucrânia.

Uma crise é um evento disruptivo que causa impacto profundo e inesperado, afetando as estruturas sociais, econômicas e políticas de um país ou região. A Pandemia de COVID-19 e a Guerra na Ucrânia são exemplos emblemáticos de crises contemporâneas.

A pandemia, declarada pela Organização Mundial da Saúde em março de 2020, trouxe desafios inéditos, expondo a fragilidade dos sistemas de saúde, a inadequação das políticas públicas e a urgência de respostas globais coordenadas. Segundo Fontes (2021), a pandemia exigiu uma centralidade da política para coordenar medidas de contenção, como confinamentos e a paralisação de setores econômicos, algo que antes parecia impossível frente à crise climática e às desigualdades sociais. Ele afirma: "uma ação política eficaz é possível" (Fontes, 2021, p. 30), especialmente em tempos de crise.

Além disso, a pandemia acelerou a transformação digital e impôs novas formas de trabalho e interação social, que, segundo Gil (2020), podem resultar em uma nova fase do capitalismo digital, trazendo profundas consequências sociais e econômicas (Gil, 2020).

Chomsky (2020) reforça a ideia de que crises como a pandemia não ocorrem isoladamente, mas são intensificadas por sistemas econômicos já frágeis, onde o neoliberalismo exacerbou as desigualdades e deixou os serviços de saúde subfinanciados (Chomsky, 2020).

Vislumbrando o cenário do pós-pandemia, Tont Murphy, Presidente do Tribunal de Contas da União Europeia, demonstra que em relação aos procedimentos de auditoria, o mais importante é expedir recomendações claras, específicas e realistas, possibilitando a concretização de melhores políticas públicas.

Por outro lado, a Guerra na Ucrânia, que teve início em 2022, é um exemplo de crise geopolítica que desencadeou consequências econômicas e sociais de longo alcance. A invasão russa da Ucrânia causou uma grande disrupção nos mercados de energia e alimentos, agravando a insegurança alimentar global e causando inflação em várias regiões.

A União Europeia (UE) respondeu com sanções econômicas à Rússia e apoio financeiro e humanitário à Ucrânia. A Comissão Europeia destacou que, além das sanções, a guerra levou a UE a fortalecer sua unidade política e a buscar alternativas

energéticas, como parte de uma estratégia de transição energética e segurança coletiva (Consilium, 2024).

Portanto, na União Europeia e no Brasil a parte mais delicada no Controle Externo é o trabalho de auditoria. Devendo essa se focar em apresentar contribuições efetivas, demonstrando se os recursos atendem aos objetivos planejados, detectar riscos antes que ocorram e, o ponto central, alcançar a eficiência da governança pública.

1.2. O papel do controle externo na União Europeia e no Brasil durante a crise da pós-pandemia.

Em tempos de crise, os órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas, desempenham um papel crucial no monitoramento da gestão dos recursos públicos. Durante a pandemia, tanto a União Europeia quanto o Brasil utilizaram esses órgãos para garantir a correta aplicação dos recursos emergenciais.

Em um ambiente de crise, seja causada pela pandemia ou pela guerra entre a Rússia e a Ucrânia, a Administração Pública precisa se desdobrar para conseguir atender à necessidade dos cidadãos. O desafio mais importante é dizer de onde virá o dinheiro, para que haja a manutenção de direitos essenciais, tais como saúde, educação etc.

Uma particularidade da crise está sendo demonstrada pelo Dr. Kay Barthel, Presidente do Tribunal de Contas de Saxônia-Anhalt, na Alemanha. Para ele, os anos da pandemia foram bastante duros para as finanças públicas. A inflação agravou bastante a queda das receitas e a fiscalização, por sua vez, verificou violação das regras fiscais.

Outrossim, experiência escocesa evidencia a necessidade de se priorizar os gastos, uma vez que os problemas climáticos, educação infantil e seguridade social são relevantes. A priorização de gastos depende de uma reforma no setor público, tratando-se de uma mudança estrutural, tecnologicamente mais eficiente.

Na Escócia, bem como em todo os outros países da União Europeia, as políticas de desempenho nacionais são definidas por leis, então o trabalho da fiscalização consiste na verificação do fluxo de recursos necessários dentro do contexto de priorização das atividades governamentais e, em um mundo inflacionário, é racional saber o que se quer e quanto isto custa.

Outro exemplo é a Áustria, que tem como preocupação central a assistência social e a assistência à infância. Mesmo com o seu desenvolvimento social, a política austríaca tem limites, uma vez que toda política pública demanda recursos estatais – inclusive, Thinas Hammer, auditora da corte da Áustria, explana que “Mas é importante que as soluções cheguem no momento preciso, e também é importante que os Tribunais de Contas, mesmo não sendo órgãos políticos, interajam com quem deve decidir politicamente” (HAMMER,2024).

Na União Europeia, o *NextGenerationEU* foi um dos principais pacotes de recuperação econômica, com foco em garantir uma recuperação sustentável, transparente e inclusiva. O Tribunal de Contas Europeu, responsável por fiscalizar o uso dos fundos da UE, teve um papel fundamental em assegurar que os Estados-Membros utilizassem os recursos do fundo de recuperação de forma eficaz e conforme as diretrizes estabelecidas, como parte do Pacto Ecológico Europeu (*European Green Deal*) (Consilium, 2024; Comissão Europeia, 2021).

A UE também incluiu iniciativas que visavam fortalecer a resiliência dos sistemas de saúde e garantir a sustentabilidade ecológica nas políticas de recuperação, como a transição para uma economia de baixo carbono, com base no exemplo do Pacto Verde Europeu (Fontes, 2021).

Uma das formas de se combater os problemas causados pela crise do pós-COVID-19 foi apresentada pelo auditor escocês Richard Robison, para quem: “O tema COVID, o fluxo de dinheiro, a transparência, são problemas que se associam à inflação. O desafio da fiscalização é ajustar as competências descentralizadas no Reino Unido” (ROBISON, 2024).

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) intensificou a fiscalização dos recursos emergenciais destinados ao combate à pandemia. O foco esteve em garantir que os repasses fossem direcionados para os serviços de saúde, proteção social e apoio às empresas afetadas pelas medidas de isolamento.

Conforme observado por Gil (2020), a pandemia expôs falhas sistêmicas em várias áreas, e o papel dos Tribunais de Contas foi essencial para evitar que recursos emergenciais fossem desviados ou mal utilizados (Gil, 2020). Não é exagero afirmar que nos auditores está a confiança dos contribuintes, dessa forma, não há como não atender.

No caso do Brasil, existem Cortes de Contas, nos âmbitos federal, distrital, estadual e municipal (Rio de Janeiro e São Paulo) que podem exercer um papel central na concretização de políticas públicas, aumento de eficiência na realização de despesas e fomento de ações que envolvam autoridades de diversos setores.

Um exemplo da possibilidade de um diálogo construtivo e eficaz entre um órgão do Controle Externo e as instâncias da Administração Pública é o caso do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins auxiliando a melhoria das políticas públicas sobre a primeira infância, por meio de previsão legal, nas peças jurídicas orçamentárias.

Nos anos de 2023 e 2024, este Tribunal mobilizou todos os Prefeitos, Câmaras de Vereadores, Governo do Estado e Assembleia Legislativa em prol da concretização de políticas públicas voltadas à Primeira Infância (ATRICON, 2024).

Trata-se de exemplo do poder das Cortes de Contas de reunir *stakeholders*, estabelecer parcerias, chamar a atenção da sociedade civil, mostrando que as Cortes de Contas podem fazer a diferença quando se está enfrentando situações de crise, como as aqui tratadas.

As respostas de crise na União Europeia e no Brasil mostram diferenças significativas, tanto em termos de escala quanto de estratégias adotadas. Durante a pandemia de COVID-19, a União Europeia adotou uma abordagem de solidariedade entre os Estados-Membros, mobilizando recursos através de pacotes financeiros como o *NextGenerationEU*, que se alinha com o Pacto Ecológico Europeu para garantir uma recuperação verde e sustentável (Comissão Europeia, 2021).

A criação de novos mecanismos de controle financeiro, como a fiscalização contínua do Tribunal de Contas Europeu, foi essencial para garantir que os Estados-Membros seguissem as diretrizes e utilizassem os fundos de forma responsável (Consilium, 2024).

No Brasil, a resposta à pandemia foi marcada por desafios econômicos e políticos adicionais, como a crise fiscal e a instabilidade política. O Tribunal de Contas da União, com sua função de controle externo, fiscalizou os gastos emergenciais com foco na transparência e eficiência. No entanto, o Brasil enfrentou dificuldades na implementação de políticas de recuperação econômica de longo prazo e em conciliar as necessidades urgentes de saúde com as exigências fiscais (Fontes, 2021).

Em relação à Guerra da Ucrânia, a União Europeia adotou uma postura firme contra a agressão russa, implementando sanções econômicas, políticas de apoio militar e financeiro à Ucrânia e buscando alternativas energéticas para reduzir a dependência do gás russo (Consilium, 2024).

A UE demonstrou unidade em sua resposta, coordenando os esforços de seus Estados-Membros e de seus órgãos de controle para garantir a eficácia das sanções e a alocação de recursos para apoio à Ucrânia (Comissão Europeia, 2021). Inclusive, colocando à disposição do governo ucraniano mais de cem bilhões de euros.

2) A FUNÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM SITUAÇÕES DE CRISE

Em tempos de crise, como a pandemia da COVID-19, ou de guerras como ocorre na Ucrânia, Israel, Sudão e outras emergências de grande escala, a atuação dos Tribunais de Contas e das auditorias governamentais torna-se fundamental para garantir a boa governança e o uso adequado dos recursos públicos.

Na União Europeia (UE), o Tribunal de Contas Europeu (TCE) desempenha um papel central na supervisão das finanças públicas, monitorando a gestão dos fundos da UE e avaliando tanto a legalidade quanto a eficiência e eficácia dos programas implementados pelos Estados-Membros.

Outro ponto que pode ser utilizado para se apontar as dificuldades enfrentadas no ambiente da União Europeia é trazido por Magdalena Budziarek, auditora em Lodz, na Polônia, profissional que presencia os problemas decorrentes dos aumentos dos gastos na saúde, além da inflação decorrente do crescente preço do gás. Também ocorre a

manutenção das categorias de gastos resultantes da educação e do recebimento dos refugiados da guerra Rússia e Ucrânia, que impactaram fortemente a economia polonesa.

Também o aumento dos gastos nos países fronteiriços à Ucrânia tem impactado fortemente a economia dos Estados-membros da União Europeia, por diversos motivos, como aumento de gás vindo da Rússia, trânsito de pessoas, migração de cidadãos e aumento do número de refugiados.

Durante a pandemia, o Tribunal de Contas Europeu e as Instituições Superiores de Auditoria (SAIs) dos países europeus adotaram uma postura proativa para assegurar que os fundos de resposta à crise fossem utilizados de forma correta e transparente. Conforme Ferry e Ahrens (2021), as auditorias na UE em tempos de crise não se limitam a auditorias de conformidade (que verificam a legalidade dos gastos), mas se expandem para auditorias de desempenho, também conhecidas como auditorias de eficiência ou "*Value for Money*" (VfM). Este tipo de auditoria visa garantir que os recursos públicos sejam aplicados da maneira mais eficiente e que os programas de recuperação gerem os impactos desejados em termos econômicos e sociais.

De acordo com Cordery e Hay (2021), a diversidade de modelos de auditoria nos países da UE mostra a importância de adaptar as auditorias ao contexto nacional e às características específicas das crises. No entanto, os princípios gerais de independência, transparência e *accountability* permeiam todas as jurisdições da UE. Neste ponto, as auditorias de desempenho são particularmente valorizadas por possibilitarem uma análise mais detalhada dos resultados obtidos pelos programas financiados, permitindo uma verificação não apenas do cumprimento de normas, mas da efetividade das políticas públicas.

Adicionalmente, a cooperação entre o TCE e as SAIs dos Estados-Membros, conforme previsto pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), desempenha um papel importante na harmonização de práticas de auditoria e na melhoria contínua dos processos de *accountability* na UE (INTOSAI, 2022).

Esse ambiente de colaboração permite que os tribunais de contas e as auditorias governamentais compartilhem melhores práticas, aprimorando a gestão dos recursos públicos e promovendo a eficiência e transparência em todos os níveis de governo (Ferry e Ahrens, 2021).

3) UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO CONTROLE EXTERNO NO BRASIL E UE EM CENÁRIOS DE CRISE.

A comparação entre o controle externo no Brasil e na União Europeia revela tanto semelhanças quanto diferenças, destacando áreas em que o Brasil pode aprender e aprimorar suas práticas de auditoria e fiscalização, especialmente em tempos de crise.

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) desempenha um papel essencial na fiscalização da execução orçamentária e financeira do governo federal, especialmente em momentos de crise, como a pandemia da COVID-19.

No entanto, a ênfase do TCU é em auditorias de conformidade, cujo foco está na verificação da legalidade dos atos administrativos e do cumprimento das normas. Embora esse tipo de auditoria seja vital para assegurar a legalidade dos gastos públicos, ele não oferece, por si só, uma visão completa sobre a eficiência ou os resultados das políticas públicas (Nabais, 2011).

Contudo, o TCU brasileiro vem adaptando a sua atividade de controle externo para realizar auditorias operacionais, dessa forma, se busca uma versatilidade das atividades de fiscalização para que se atinjam os resultados de combater irregularidades e, ao mesmo tempo, induzir boas técnicas de governança.

Por outro lado, na UE, há uma clara prioridade para auditorias de desempenho, como já mencionado. Esses exames permitem não apenas verificar a legalidade dos gastos, mas também avaliar se os recursos estão sendo usados de maneira eficaz para alcançar os objetivos planejados, algo que ainda é incipiente no Brasil (Nabais et al., 2011).

A importância de auditorias de desempenho foi evidenciada pela resposta europeia à crise da COVID-19, onde a eficiência e a transparência dos pacotes de recuperação econômica foram avaliadas com rigor, algo que poderia ser intensificado no Brasil para melhorar a alocação de recursos.

Uma possível lição que o Brasil pode aprender da experiência europeia é a ampliação do escopo das auditorias, incluindo auditorias de desempenho com foco nos resultados alcançados pelas políticas públicas. De acordo com Cordery e Hay (2021), a expansão do escopo das auditorias governamentais na UE possibilita uma avaliação mais precisa de como as políticas públicas afetam a sociedade e se os recursos públicos estão gerando benefícios reais para a população. Esse tipo de auditoria também contribui para uma gestão mais eficaz dos recursos, algo essencial em momentos de crise, quando os governos precisam responder rapidamente a desafios sem precedentes.

Outro ponto importante é a independência das instituições de auditoria. Tanto no Brasil quanto na UE, a independência das entidades de controle externo é crucial para garantir que as auditorias sejam conduzidas sem interferência política. No entanto, na UE, as SAIs geralmente desfrutam de uma independência maior, reforçada por marcos regulatórios e institucionais mais robustos. Esse aspecto é ressaltado por estudos que indicam que a independência das SAIs na UE contribui diretamente para a sua eficácia na fiscalização e na promoção da transparência em tempos de crise (Ferry e Midgley, 2022).

Finalmente, uma melhoria significativa no Brasil seria o fortalecimento da cooperação entre as diversas esferas de controle externo (federal, estadual e municipal), similar ao que ocorre na UE, onde o TCE e as SAIs dos Estados-Membros colaboram para assegurar uma abordagem coesa e integrada no controle dos recursos públicos

(Cordery e Hay, 2021). O Brasil poderia se beneficiar de um modelo mais cooperativo, em que os diferentes níveis de governo e seus respectivos tribunais de contas colaborassem mais ativamente, aumentando a eficiência das auditorias e permitindo uma resposta mais coordenada em tempos de crise.

Considerações Finais

Ao comparar as respostas da União Europeia e do Brasil em tempos de crise, fica evidente que a robustez dos mecanismos de controle externo desempenha um papel crucial na eficácia das respostas governamentais. Enquanto a União Europeia conseguiu mobilizar seus recursos de forma coordenada e integrada, com um foco forte em auditorias de desempenho e recuperação sustentável, o Brasil enfrentou desafios adicionais, como crises fiscais e políticas, que limitaram sua capacidade de responder às crises com a mesma eficiência.

No entanto, ambos os contextos revelam a importância dos tribunais de contas em tempos de crise, destacando que a transparência e a *accountability* são essenciais para garantir o uso eficiente dos recursos públicos.

Ademais, no exercício de suas atividades, as Cortes de Contas devem expedir as suas recomendações, acompanhadas de dados claros, tempestivos, ainda que o cumprimento não seja obrigatório, possibilitando que haja mudanças positivas na execução de políticas públicas.

A experiência europeia oferece valiosas lições para o Brasil, especialmente no que diz respeito à integração das auditorias de desempenho, que focam na eficiência e nos resultados dos programas públicos. Além disso, o fortalecimento da independência dos órgãos de controle e a ampliação de sua capacidade técnica podem aumentar a confiança da população nas instituições, contribuindo para uma gestão pública mais resiliente e eficaz.

Em última análise, crises globais como a pandemia e a guerra exigem sistemas de controle externo fortes e independentes, que garantam que as respostas dos governos sejam rápidas, eficientes e, sobretudo, transparentes.

Com base na análise comparativa, fica claro que o Brasil pode evoluir no sentido de aprimorar suas práticas de auditoria, inspirando-se nas lições aprendidas pela União Europeia, sobretudo na adoção de políticas que conciliem urgências emergenciais com metas de longo prazo, como sustentabilidade e justiça social.

Referências

ATRICON. **Ação do TCE-TO pela primeira infância é modelo para outros tribunais de contas.** Disponível em: <https://atrimon.org.br/acao-do-tce-to-pela-primeira-infancia-e-modelo-para-outras-tribunais-de-contas/>. Acesso em: 2 out. 2024.

CASALTA NABAIS, José. **Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise**. Coimbra: Almedina, 2011.

CHOMSKY, Noam. Coronavírus é algo sério o suficiente, mas há algo mais terrível se aproximando. Entrevista por Srecko Horvat. **Diálogos do Sul**, 6 abr. 2020. Disponível em: <https://dialogosdosul.operamundi.uol.com.br/direitos-humanos/63998/chomsky-coronavirus-e-algo-serio-o-suficiente-mas-ha-algo-mais-terrivel-se-aproximando>. Acesso em: 5 mai. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Discurso sobre o estado da União**, 16 set. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_20_1655. Acesso em: 2 out. 2020.

CONSILIUM. **Resposta da UE à invasão da Ucrânia pela Rússia**, 2024. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-response-ukraine-invasion/>. Acesso em: 2 out. 2024.

CORDERY, Carolyn; HAY, David. Supreme Audit Institutions and Public Audit: Emerging Roles and Challenges. **Public Money & Management**, v. 41, n. 2, p. 80-83, 2021.

FERRY, Laurence; AHRENS, Thomas; RUGGIERO, Antonino. Comparative Analysis of Supreme Audit Institutions in Times of Crisis. **Journal of Public Audit**, v. 45, n. 3, p. 12-16, 2022.

FERRY, Laurence; MIDGLEY, Scott. The Independence of Supreme Audit Institutions: Lessons from the UK and Beyond. **International Journal of Auditing**, v. 26, n. 1, p. 22-25, 2022.

FONTES, Paulo Vitorino. A Pandemia e a centralidade da política na resposta europeia. **Debater a Europa**, n.24, jan./jul. 2021. Disponível em: <https://impactum-journals.uc.pt/index.php/debatereuropa/index>. Acesso em: 5 out. 2024.

GIL, José. **A pandemia e o capitalismo numérico**. Público, 12 abr. 2020. Disponível em: <https://www.publico.pt/2020/04/12/sociedade/ensaio/pandemia-capitalismo-numerico-1911986>. Acesso em: 5 mai. 2020.

INTOSAI. **International Standards of Supreme Audit Institutions**. Disponível em: <https://www.intosai.org>. Acesso em: 5 out. 2024.