

A IMPORTÂNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA A GESTÃO PÚBLICA

JOSÉ FERNANDES DE LEMOS *

Não obstante a sua institucionalização somente ter ocorrido definitivamente com a primeira Constituição Republicana de 1891, a ideia de um Tribunal de Contas há muito já vinha sendo discutida.¹ Há registros dando conta de que a história desse controle no Brasil já era discutida no período colonial, em 1680, com a criação das Juntas das Fazendas das Capitanias e da Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal. Proclamada a independência do Brasil, as juntas foram transformadas no Tesouro pela Constituição Monárquica de 1824, que previa os primeiros orçamentos e balanços.

Entretanto, por influência de Rui Barbosa, ministro da Fazenda, foi criado, em 7 de novembro de 1890, o Tribunal de Contas da União, por decreto do marechal Manoel Deodoro da Fonseca, firme e norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento e vigilância das contas públicas, dando-se a sua instalação somente em 17 de janeiro de 1893, por força do empenho de Serzedello Corrêa, ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto.² Hoje é instituição bem definida em nossa Carta Magna, destacando-se no título Da Organização dos Poderes, em capítulo do Poder Legislativo e seção pertinente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária,

Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco.

¹BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 7 maio 2005.

²UFGnet, Soleis, Cedi Câmara dos Deputados-DF.

como órgão de auxílio ao Congresso Nacional no exercício do controle externo.

Ao longo de sua história, houve momentos em que a competência do Tribunal de Contas foi mitigada, quando se retiraram de suas atribuições o exame e o julgamento prévio dos atos e contratos administrativos geradores de despesas, ainda que pudesse, de forma residual, apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, ensejariam representação ao Congresso Nacional, dando-se ainda, como inovação, a incumbência do Tribunal para o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas dos três Poderes da União. Essas restrições decorrentes da Constituição de 1967, ratificadas pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, somente foram restabelecidas pela Constituição de 1988, que também lhe trouxe considerável ampliação de jurisdição e competência.

Hodiernamente é inconcebível se pensar em administração pública sem um controle ou fiscalização na concepção mais ampla que se possa atribuir ao termo, sobretudo quando diante de um Estado democrático de direito que tem seus principais pilares fincados na persecução do bem comum.

Não há como se imaginar que uma sociedade esteja suficientemente protegida sem que haja um controle efetivo, uma fiscalização eficiente e que todos os entes públicos, bem como todos aqueles que recebam verbas públicas, estejam sujeitos e submetidos à aprovação de suas contas perante um tribunal especializado.

A efetiva transparência do administrador público não se resume à publicidade dos gastos. É necessário que as suas contas sejam analisadas à luz da estrita legalidade, visto que, enquanto o administrador privado pode fazer tudo que não seja proibido em lei, o administrador público somente poder fazer aquilo que a lei expressamente autoriza.

Se nos primórdios da instituição a fiscalização se restringia basicamente ao exame e julgamento das operações concernentes à receita e despesa da República, nos tempos atuais a competência alcança a análise da legalidade, da legitimidade e, sobretudo, da economicidade.

As fronteiras dos Tribunais de Contas foram abertas, permitindo-se a essas cortes apontar e desenvolver gestões de políticas públicas no julgamento de contas, sinalizando gastos que poderiam obter os mesmos resultados por meios menos onerosos para a administração pública.

É, portanto, o princípio constitucional da eficiência que está a exigir do administrador público não apenas a execução de políticas

públicas, mas que elas atinjam com plenitude máxima as finalidades maiores de valorização do bem comum, com menos esforço, com menos custo e com melhores resultados.

A legalidade, a legitimidade e a economicidade são princípios orientadores da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de todos os entes da administração direta e indireta que arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos.

Os Tribunais de Contas têm, assim, alargado sensivelmente suas atribuições para, sem se afastarem das suas funções constitucionais de punir a inidoneidade administrativa e impedir o desperdício do dinheiro público, impingir um conceito mais abrangente à atividade de fiscalização orçamentária e das contas públicas. De fato, a configuração constitucional que permite ao Tribunal de Contas pronunciar-se sobre a legalidade, legitimidade e economicidade quanto à aplicação de dinheiro ou valores públicos autoriza, sem sofisma, manifestação quanto à eficiência e à eficácia da gestão. Malgrado possa haver incompreensões ao primeiro exame, o Tribunal de Contas acaba por interferir sobre opções políticas tomadas pelas autoridades governamentais de todos os Poderes.

Caminha-se em direção ao controle do mérito das atividades governamentais. Quando se anula um contrato ou se edita medida preventiva, impedindo a sua consumação por ser antieconômico, afirma-se, em termos claros, que os benefícios decorrentes do projeto ou ação governamental não justificam os custos, expressos em termos estritamente monetários. Anula-se, por assim dizer, por má gestão administrativa.

Essa amplitude e os avanços nos textos constitucionais é que vêm pondo em relevo e acentuado destaque, a cada dia, a importância dos Tribunais de Contas, na medida em que as suas ações de orientação e prevenção, para além da atuação fiscalizadora, ao trazer benefícios financeiros para o erário, têm como resultado final a proteção do bem jurídico maior, que é a sociedade.

À medida que se fiscaliza, orienta e previne, é maior a sobra dos recursos públicos; conseqüentemente, o maior beneficiário é a sociedade, em especial os menos favorecidos.

É consensual que uma administração pública moderna, orientada por princípios de racionalidade, deve iniciar o seu controle na própria atuação de seus agentes públicos. Daí a importância de que se reveste o controle da utilização de valores públicos, pondo fim a certas práticas ilegais e obstando o desperdício de recursos que, por serem escassos, devem ser geridos criteriosamente, de forma a deles se tirar o máximo de utilidade com o mínimo de sacrifício para a coletividade.³

³A influência dos Tribunais de Contas nas reformas administrativas. Disponível em: <www.tribunaisc-plt.gov.br>. Acesso em: 27 set. 2010.

Nem sempre a situação mais vantajosa implica necessariamente a solução mais lucrativa em termos financeiros, mas pode, em contrapartida, ser a de melhor cunho social. É nesse aspecto que o princípio da economicidade se revela, propiciando que os recursos públicos sejam aplicados com zelo e eficiência.

Os Tribunais de Contas são instituições legítimas e atuam sob a orientação do princípio da estrita legalidade. Como tudo passa por um processo de aprimoramento com o tempo, com os Tribunais de Contas não é diferente. As instituições, para se manterem legítimas, passam por permanente processo de mudanças, pois com isso fortalecem a sua identidade.

Se antes, na origem de sua criação, a atuação dos tribunais se devia basicamente à análise simplória das receitas e despesas para efeito de fundamento contábil, como no método das partidas dobradas, em que os débitos devem ser iguais ao total dos créditos, ao longo do tempo ocorreram modificações substanciais, de modo a transpassar de uma ação meramente homologatória para uma atuação preventiva.

Como os tribunais podem se reservar o direito de examinar o mérito dos contratos administrativos que ensejaram as despesas, tem-se, nesse particular, não apenas uma ação simples de verificação contábil, mas uma fiscalização direcionada à verificação se o ente público obedece às diretrizes do artigo 37 da CF, que define os princípios mantenedores da Administração Pública.

As atividades do chamado terceiro setor, que são as entidades privadas que atuam em assuntos de interesse público, como as ONGs e as Oscips, vêm sendo objeto de permanente fiscalização, sobretudo porque o dinheiro público canalizado para essas entidades por vezes sofre consideráveis desvirtuações.

Vê-se, pois, que os Tribunais de Contas têm, hoje, competência institucional para controlar o resultado social do investimento público. Atuam de forma preventiva frente às ações dos órgãos públicos. Controlam desde o início os processos, e não apenas a fase final, que envolvam bens e valores públicos, nas suas mais variadas acepções. Tudo isso, no mínimo, flerta com o mérito do ato administrativo. Com isso, quero afirmar que se formata, nitidamente, no Brasil, um modelo de Tribunal de Contas com atuação voltada à cooperação na gestão pública. Resgata-se o espírito inovador da ordem constitucional de 1934, que inseria a instituição Tribunal de Contas entre os órgãos de cooperação das atividades governamentais.

Diante desse quadro, o desafio que se apresenta consiste em minimizar os dois males que assombram os gestores públicos: como permitir que as qualidades da gestão privada – eficiência e baixo

custo – sejam impressas no setor público e como espantar o temor que tem paralisado a gestão pública ou lhe tem conferido uma lentidão incompatível com o mundo moderno.

É nesse contexto que sobressai o Tribunal de Contas, instituição apta a conferir segurança, técnica e presteza às ações do gestor público, que pode contar com a atuação, acima de tudo orientadora e colaboradora, desse órgão de suma relevância na persecução da transparência e eficiência da gestão pública, tendo assim uma missão verdadeiramente pedagógica, em contributo ao equilíbrio da vida financeira do país.