

A extinção dos Tribunais de Contas

Lino Martins da Silva

A proposta da extinção dos Tribunais de Contas mais parece um enrustido desejo de obtenção de carta de alforria que possibilite a alguns governantes atuarem soltos, livres e independentemente da avaliação crítica do controle externo.

Notícias recentes dão conta da discussão sobre o papel dos Tribunais de Contas, culminando com a apresentação de projeto sugerindo sua extinção, no qual seus autores justificam a medida sob a alegação de que as auditorias independentes fariam melhor trabalho a custos menores. Não apresentam, porém, qual o volume de horas necessários para a realização do trabalho e nem qual será o preço de cada hora.

Por outro lado, informam que em outros países já é assim, ou seja, são os auditores independentes que realizam a tarefa. No entanto, propositadamente esquecem de dizer que nesses países as auditorias privadas trabalham para o Executivo e a avaliação da gestão orçamentária e financeira dos governantes é feita pelo denominado auditor legislativo, com funções idênticas aos nossos Tribunais de Contas. É claro que temos alguns problemas, pois a Constituinte de 88 privilegiou o processo político para escolha dos conselheiros em detrimento do critério anterior, pelo qual a escolha era exclusiva do Executivo, desde que atendidos os requisitos constitucionais. Proposições de extinção são um exagero, visto que o Tribunal constitui a instância de que se vale o Legislativo para julgar as contas dos responsáveis pela despesa pública.

Nesta questão é preciso estabelecer a distinção entre o Estado e o Governo, pois este é constituído pelas pessoas que o representam - aquelas que têm a legítima tutela para arrecadar as receitas e proceder às escolhas na distribuição dos recursos arrecadados. A tutela decorre da obtenção do mandato pela via eleitoral e está na razão direta da legitimidade das ações prioritizadas e desenvolvidas pelo governante.

Entretanto, esta tutela para administrar os bens, direitos e obrigações da entidade não significa que inexistam outras esferas de poder também com tutela para deliberar, normatizar e julgar os destinos dessa mesma entidade. Estas últimas exerceriam o controle das ações, procedendo a auditorias durante a execu-

ção orçamentária e financeira com vista à apresentação correta da situação patrimonial da instituição, verificando a economia, a eficiência e a eficácia da gestão dos recursos.

Em que pese a nítida distinção entre as pessoas que detêm a tutela para gerir os órgãos do Estado e o próprio Estado, como entidade resultante do somatório das ações dessas pessoas, temos observado que a inexistência de sistemas de controle interno adequados tem exigido que os Tribunais de Contas exerçam também esta função. Se o Executivo implantar sistemas de controle interno nos moldes previstos na Constituição, procedendo à crítica preliminar dos procedimentos administrativos, os Tribunais de Contas poderão fazer valer o dispositivo constitucional que estabelece que o órgão de controle interno do Poder Executivo tem a incumbência de dar apoio institucional a eles.

Quando o controle não existe ou é deficiente e seus quadros dirigentes são designados por critérios meramente político-partidários, ou ainda quando o controle é visto como uma função fazendária, preocupando-se muito mais com o fluxo de caixa do que com a efetivação de um sistema de informações gerenciais que monitore os administradores no processo de tomada de decisões, parece claro que os Tribunais de Contas passem a atuar de modo a suprir essa deficiência.

Em todas as constituições brasileiras está configurada a competência dos Tribunais de Contas para coibir a ilegalidade das despesas, constituindo-se numa instância fiscalizadora e necessária entre os poderes Legislativo e Executivo. Eles exercem o relevante papel de intermediário técnico e por isso parece inconcebível que ainda exista resistência à sua atuação. Por outro lado, no município do Rio de Janeiro temos observado que alguns membros do Poder Legislativo, desconhecendo o papel da Corte de Contas, têm indevidamente solicitado que o órgão de controle interno faça auditorias que seriam de sua competência através do Tribunal. Tão logo recebem os relatórios da Controladoria alegam que, sendo ela um órgão do Executivo, não tem independência, principalmente

quando os relatórios não atendem àquilo que desejavam. Esta forma de atuar do Poder Legislativo indica uma tentativa de usurpação das funções do Tribunal por parte do corpo legislativo, um absurdo.

A ação do controle interno deve ser, antes de tudo, de assessoramento e orientação em matéria de contas do Poder Executivo. Sua ineficiência enseja um vazio que por certo será preenchido pelos Tribunais, incumbidos da emissão de parecer prévio sobre as contas do titular do Poder Executivo e, exatamente por isso, além de aguçarem sua competência para os atos de gestão, os Tribunais de Contas devem também mirar suas lentes microscópicas para dentro da própria organização, estabelecendo medidas e critérios de avaliação de desempenho e combatendo a entropia, propondo a administração pública gerencial no lugar da velha administração patrimonialística e burocrática.

Essa história de acabar com os Tribunais de

Contas mais parece uma cortina de fumaça, visto que é bem mais fácil ao Executivo escamotear os próprios defeitos para ressaltar o defeito dos outros. Pode ser que alguns Tribunais de Contas tenham problemas, afinal são constituídos de pessoas, mas o controle interno, em grande parte dos casos, não apresenta um modelo de eficiência e racionalidade.

Ainda não se descobriu fórmula melhor, após a extinção do Absolutismo e o nascimento do Estado Liberal, especialmente em face do princípio de que os poderes são independentes mas a entidade é uma só. Por isso, é preciso fortalecer os órgãos de controle, tanto interno como externo, para que a sociedade tenha a certeza de que um poder freia os excessos do outro, como dizem os franceses: "Le pouvoir arrête le pouvoir".

LINO MARTINS DA SILVA é contador, professor do mestrado em ciências contábeis na Uerj e controlador-geral do município do Rio de Janeiro.

(Transcrito do Jornal "O Globo" de 10.12.96)