

Tribunal de Contas: Aspectos do controle externo e importância do julgamento da conduta ética do gestor público

João de Deus Moreira Calheiros Jr. (*)

O Poder Público é agente de promoção do bem comum. Age através do *jus imperii* obtendo receitas da sociedade com a finalidade de custear seu funcionamento e propiciar a satisfação das necessidades coletivas. No cumprimento desse desiderato atua através dos agents políticos e dos serdores públicos. Na seara de considerações iniciais cabe o entendimento de que o dinheiro arrecadado pelo Poder Público não lhe pertence e sim ao povo. Aquele, é portanto, mero gestor dos recursos deste. Dessa feita nasce para o gestor público a obrigação de prestar contas.

Esse ônus lhe foi imposto pela Constituição Federal, que transcrevemos *in verbis*:

“Art. 70...

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Vê-se que a obrigação de prestar contas é ainda mais larga e abrange qualquer pessoa que maneje dinheiro público ou que assuma obrigação pública de natureza pecuniária.

Cabe ao Tribunal de Contas por força do mandamus constitucional expresso no art. 71, incs. I e II, a competência para o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por valores públicos, bem como a emissão de parecer prévio das contas do Presidente da República. No âmbito do Tribunal de Contas do Estado este parecer prévio é emitido em relação as contas do Governador.

A Carta Magna também nos fornece os aspectos que devem ser analisados pelos Tribunais de Contas no exercício do controle ex-

terno. São eles:

- a) legalidade
- b) legitimidade
- c) economicidade
- d) moralidade

Legalidade – É o mais antigo aspecto observado no controle da Administração Pública. Diz respeito a submissão dos atos administrativos aos termos da lei. A Constituição Federal no art. 70 dispõe que a fiscalização deverá observar a legalidade, a legitimidade e a economicidade. Entendemos que o legislador ao mencionar legalidade não quis com isso fazer referência ao estrito cumprimento da lei, mas a legalidade dentro de uma visão sistêmica pois é assim que deve ser entendida a Constituição e todo o ordenamento jurídico. Esta lição foi muito bem dada pelo mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, que na sua sabedoria escreve que desrespeitar um princípio é pior que ofender uma norma qualquer porque as normas surgem em função de princípios que as regem.

Dada a largueza que propomos para o entendimento da legalidade ela abarca todo e qualquer princípio afeto a Administração Pública, não só os consagrados no artigo 37 da Carta Constitucional que são a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, mas também outros como a indisponibilidade do interesse público e a razoabilidade.

Legitimidade – O controle da legitimidade é inovação trazida pela Carta de 1988. O ato para ser legítimo deve ser voltado para a realização do bem comum. A inserção da legitimidade, como aspecto do controle, reforça a tese de que a legalidade deve ser vista numa visão sistêmica de conformação do ato ao ordenamento jurídico. Avança-se assim, no en-

tendimento de que o julgamento não deve contemplar apenas a visão formalista e estreita da legalidade.

Economicidade – Também é novidade em matéria constitucional. Diz respeito a obtenção de resultado a custo adequado. Não significa dizer que a Administração tenha que comprar o que for mais barato, ela tem que comprar o que melhor atenda ao interesse público pelo menor preço.

Moralidade – Não aguarda reserva no art. 70, da C.F., mas dada a abrangência do princípio da legalidade passa a constituir aspecto que não deve ser relevado pelo controle externo. Poderíamos citar outros princípios mas iremos nos concentrar neste, dada a sua permanência ao tema deste artigo.

Nem todos autores aceitam este princípio pois entendem que o conceito de moral administrativa é vago e impreciso ou que acaba por ser absorvido pelo próprio conceito de legalidade. No entanto, é antiga a distinção entre Moral e Direito, o brocardo que diz *non omne licet honestum est* (nem tudo que é legal é honesto), declara bem esta diferenciação.

A Lei Maior trata do princípio da moralidade administrativa em vários de seus dispositivos. No art. 37 erige a moralidade a categoria de princípio que deve ser observado pela Administração Pública. No art. 85, inc. V, dispõe que constitui crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade administrativa. No art. 5º, inc. LVIII, confere a qualquer cidadão a legitimidade *ad causam* para propor ação popular que vise anular ato lesivo à moralidade administrativa.

Como vimos, o legislador constitucional fez de sua preocupação com a moralidade administrativa ditame constitucional obrigatório a ser seguido.

Seria importante para efeito do presente estudo fazer uma distinção entre moral e ética. A moral é mais ampla, é referente a todos os campos de ação do indivíduo, enquanto a ética se circunscreve ao campo limitado a vida profissional.

A ética, pode ser vista como ciência que estuda a conduta moral do homem, sempre que este desfrute de liberdade, passa a ter lugar em qualquer âmbito donde se exija cumprimento de um dever. Tem sempre relação com a qualificação da conduta humana, ditando se os atos são bons ou não. O objetivo último da ética seria o correto atuar da pessoa humana.

A ética é uma exigência necessária a qualquer atividade humana, máxime quando vai de encontro à tomada de decisões que repercutem nos interesses de outra pessoa ou da coletividade.

O cidadão médio passou a perceber que o poder público apresenta, sintomas de acelerada decomposição (tráfico de influência, crime organizado, prática generalizada de corrupção, etc.), tanto que são comuns as manchetes dos jornais, estampando escândalos envolvendo agentes públicos.

Diante de tal realidade, é imprescindível a realização de esforços visando melhorar a prática administrativa, para purificar o exercício do poder e restaurar a confiança dos cidadãos na administração do Estado.

O Tribunal de Contas como órgão de controle externo tem um papel importante na elaboração de uma verdadeira ética pública, o que só surgirá com o resultado de reflexões e com a circulação de novas idéias.

Deve-se buscar uma reinterpretção dos juízos políticos e jurídicos em termos éticos. O formalismo do julgamento deve ceder espaço a dimensão ética. É preciso encontrar o ponto de equilíbrio entre a legalidade e a ética. Aquela não pode existir divorciada desta.

Na esteira de considerações que estamos a tecer, faz-se mister associar o controle operacional à dimensão ética que propomos para os agentes públicos.

A Carta Cidadã inova ao inserir na competência do Tribunal de Contas a fiscalização operacional. Esta diz respeito à verificação em termos de rendimento gerencial ou de execução das atividades e ações, que materializam os empreendimentos do Estado, todas lançadas na Lei Orçamentária. Assim, a execução das

funções públicas passou a ser apreciada também pelo ângulo operacional, compreendendo a economia, a eficiência e a eficácia.

A auditoria operacional tem, pois, um relevante papel na melhoria dos procedimentos administrativos, porquanto cabe-lhe atuar como instrumento de gerenciamento tendente a detectar imperfeições ou deficiências, avaliar causas e efeitos decorrentes de distorções, propor soluções ou alternativas tudo em referência às funções exercidas pelo poder público.

Como última consideração, gostaríamos de enfatizar a necessidade de ser ter um controle operacional que analise os aspectos éticos. Podemos exemplificar o caso em que o agente público deixa de cumprir determinado programa orçamentário por retaliação a inimigos políticos. Questionamos, portanto, a possibilidade de punição desta conduta.

A maioria das profissões possui o seu código de ética. Por que então, não haveria o agente político de submeter-se a regras de ordem ética? O código de ética da OAB prescreve por exemplo, que o advogado tem o dever

de abster-se de utilizar influência indevida. Fazendo uma transposição desse preceito para a esfera dos agentes políticos, seria obrigação destes evitar o tráfico de influência ou o uso de informações privilegiadas.

Considerando-se que o Tribunal de Contas tem competência para julgar os administradores públicos em face da moralidade, e ainda, que a ética é espécie do gênero moral, a Corte de Contas tem a obrigação de observar em seus julgados a punição das condutas que ensejem a violação de preceitos éticos, mesmo que não tenha havido violação de norma expressa. Em agindo assim, contribuiria em muito para a valorização das instituições públicas e para a melhoria da imagem destas perante a sociedade.

Recife, 30 de julho de 1998

() JOÃO DE DEUS MOREIRA
CALHEIROS JÚNIOR É AUDITOR DAS
CONTAS PÚBLICAS EXERCENDO A
CHEFIA DA DIVISÃO DE LICITAÇÕES
MUNICIPAIS*