



II Seminário da Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP)

Tema Técnico I:

O PAPEL DAS ISC EM UM ESTADO DE DIREITO

Dili, Timor-Leste, 29 de junho a 1º de julho de 2011



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO O PAPEL DAS ISC EM UM ESTADO DE DIREITO

*MINISTRO WALTON ALENCAR RODRIGUES
Tribunal de Contas da União
Brasília-DF - 15/06/2011*

INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito define-se pelo respeito aos direitos fundamentais dos indivíduos, em tem como principal tarefa a **realização do bem comum**, que se concretiza através do **atendimento às necessidades** do seu povo.

No Estado de Direito, há um sério compromisso em consagrar a supremacia constitucional, bem como em exigir a organização e funcionamento do Estado para a **consecução de seus fins**.

A administração pública é o instrumento por meio do qual o Estado desenvolve seu mister constitucional, que é a persecução do interesse geral, visando à satisfação das necessidades coletivas, notadamente por meio das políticas públicas.

Para cumprir essa função de atendimento às demandas da sociedade, o Estado desenvolve atividade financeira destinada a obter recursos para, em seguida, aplicá-los na consecução de seus fins.



O controle dessa atividade financeira é um dos pilares sob os quais se assenta um Estado de Direito.

Nesse sentido assinalou Mileski¹:

“O controle da Administração Pública é próprio dos Estados de Direito, sobretudo dos mais democráticos, no sentido de se proceder à verificação, quanto ao atendimento dos princípios e normas constitucionais, de todas as formas de atuação administrativa, a qual deve estar sempre voltada para a satisfação do interesse público, que reflete fator de proteção não só para os administrados como também para a própria Administração Pública”.

O CONTROLE EM UM ESTADO DE DIREITO

Conforme o conceito clássico da ciência administrativa, o controle é uma função que se destina a assegurar que sejam alcançados os objetivos estabelecidos no planejamento.

O referencial teórico de controle apresentado é útil para a compreensão da atividade de controle tipicamente desempenhada pelas ISC: o controle da atuação estatal. O controle da administração pública se constituiria de atos e procedimentos destinados a verificar e a assegurar a realização dos objetivos traçados para essa administração.

Tipicamente, o Poder Legislativo aprova um orçamento que prevê as ações a serem desempenhadas pela administração e aloca aos diversos órgãos os recursos tidos como necessários à execução das metas traçadas. A partir do meios colocados à sua disposição, a administração pública busca implementar o que lhe foi autorizado

¹ MILESKI, Hélio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: RT, 2003, p. 138.



executar. Ao controle externo cabe verificar exatamente a execução orçamentária, em seu sentido amplo, ou seja, examinar a ação estatal em confronto com as atribuições contidas no orçamento.

Com efeito, o cidadão, detentor de todo o poder e destinatário único da gestão da coisa pública, tem o direito de ver seus recursos aplicados de forma correta, sem qualquer espécie de irregularidade, deturpação ou malversação. E somente por meio de um sistema adequado de controle é que se pode garantir aos cidadãos que suas aspirações sejam cumpridas pelos governantes.

No Estado de Direito, as ISC exercem papel essencial na defesa da ordem dos interesses indisponíveis da sociedade, uma vez que tem a função precípua de fiscalizar a execução orçamentária, a aplicação dos recursos públicos, o resultado concreto resultante da execução das políticas públicas, enfim, de fiscalizar a atuação do Estado.

Por essa razão é correto afirmar-se que não há ISC sem Estado de Direito e, da mesma forma, que não se pode falar em Estado Democrático de Direito sem a existência de alguma entidade de fiscalização.

Segundo a lição de Canotilho, é um Estado “*que está sujeito ao direito; atua através do direito; positiva as normas jurídicas informadas pela ideia de direito*”.

Uma característica marcante desses Estados é a separação de poderes, pois a preservação das liberdades públicas exige a



eliminação da concentração de poder e sua distribuição num sistema de equilíbrio de poderes. Não por outra razão que o Estado Democrático de Direito contemporâneo é organizado de forma a limitar os poderes dos seus governantes.

Na melhor definição de Alexandre Moraes, não existirá Estado democrático de direito, sem que haja poderes de Estado, independentes e harmônicos entre si, bem como previsão de direitos fundamentais e instrumentos que possibilitem a fiscalização, a perpetuidade e a efetividade desses requisitos.

Assim, uma ISC é um órgão do Estado dotado de especiais garantias, ao qual a Constituição e as leis atribuem competências para a defesa de interesse primordial da coletividade, qual seja, o do correto funcionamento da administração pública.

Em um Estado de Direito, os agentes públicos, ao exercerem suas competências, são obrigados a respeitar os princípios e as normas constitucionais que asseguram os direitos e garantias fundamentais do indivíduo.

O administrador público não pode aplicar os recursos como bem entender, não está livre para aplicar o dinheiro público nas finalidades que julgar mais adequadas. Vincula-se, sempre, à persecução do interesse geral, e sua atuação se dará sempre de acordo com as políticas públicas estabelecidas, e dentro das linhas aprovadas pelo Parlamento.

Assim, o controle da Administração está fulcrado nas normas elaboradas pelos representantes do povo, estabelecendo tipos e



modos de controle de toda atuação administrativa, para a defesa da própria Administração e dos direitos dos administrados.

Incumbe à Administração a atuação de acordo com os princípios consagrados pelo ordenamento jurídico, a exemplo dos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, legitimidade e outros.

A Administração não pode respaldar resultados contrários aos fins albergados pela legislação. A atuação administrativa de que resulte situação diversa da pretendida pela lei, não pode ser tida como legítima. Da mesma forma, o meio ou instrumento adotado pelo administrador há de ser idôneo e necessário ao implemento dos fins constitucionais e legais do serviço público. A eleição de meio inadequado, inútil, ou custoso, para a consecução dos objetivos fixados em lei, há de ser vista como ilegítima, sendo, portanto, passível de correção.

O objeto mais relevante e complexo do controle externo é a gestão dos recursos públicos, pois é mediante o uso dos dinheiros públicos que todas as atividades estatais são exercidas e os objetivos do Estado são concretizados.

As ISC são verdadeiros tutores dos interesses públicos. A todo cidadão interessa que a lei seja cumprida, e esse interesse simples, que advém do rol de garantias individuais e coletivas asseguradas aos cidadãos, empresta às ISC vasto campo para a tutela de interesse da sociedade, nos casos em que a conduta do Estado



afronta qualquer norma ou princípio, seja de natureza constitucional, seja de natureza infraconstitucional.

Convém ressaltar que o objetivo do controle é promover a eficiência e eficácia nas atividades públicas, por meio de uma utilização racional dos recursos disponíveis.

É nesse sentido que deve ser compreendida a moderna atuação das ISC que devem buscar não mais a mera comprovação da regularidade formal dos gastos das entidades sob controle, mas sim o desempenho do órgão, os resultados apurados, as metas atingidas, a demonstração da economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados, com a cabal comprovação da legitimidade da atuação da administração.

Na sistemática criada pela constituição brasileira, por exemplo, fiscalizar as contas públicas deixou de significar a mera verificação da conformidade formal das despesas, para incluir, também, a análise do desempenho de cada entidade ou programa, os seus resultados, os impactos gerados, as metas atingidas. Cuida-se não só da conformidade contábil do gasto público, mas dos meios e processos empregados na implementação dos programas e, em especial, da adequação dos resultados aos objetivos fixados para a Administração pelas leis. Examina-se a gestão pública, não em atos isolados de despesa, mas na sua ação em relação à finalidade que deve buscar.

A atividade de controle deve contribuir para o contínuo processo de aperfeiçoamento da gestão governamental, de modo

que já não é possível deixar de avaliar a gestão pública sob a ótica dos resultados. Prestar contas significa, hoje, mais do que simplesmente listar gastos e comprovar a regularidade formal de despesas. Prestar contas do uso do dinheiro público significa apresentar o desempenho da gestão, os resultados apurados, as metas atingidas.

Hoje, é consenso a afirmação de que a Administração deve ser avaliada não só pelo estreito prisma da legalidade, da conformidade formal das despesas, mas, sobretudo, pela eficácia, eficiência e efetividade de suas ações.

Trata-se de constatação evidente: o agir administrativo decorre direta ou indiretamente da aplicação de recursos públicos. Investigar a boa ou má aplicação desses recursos implica necessariamente a avaliação dos atos administrativos produzidos em confronto com as finalidades legais atribuídas a cada ente administrativo.

Importa ressaltar que a principal função do controle deve ser a busca de melhores resultados por parte da administração pública, mas para poder contribuir de forma efetiva para o êxito dos empreendimentos, o controle precisa atuar de forma tempestiva, detectando desvios e anomalias em tempo compatível com a introdução oportuna dos aperfeiçoamentos e correções que se fizerem necessários.



A questão da oportunidade é crucial: o controle será tanto mais efetivo quanto mais contribuir tempestivamente para a consecução dos resultados desejados.

Essa tem sido uma preocupação constante do TCU que tem desenvolvido um controle concomitante em casos mais relevantes, a exemplo dos gastos atinentes aos preparativos para a Copa do Mundo de 2014 e para os Jogos Olímpicos de 2016, ambos os eventos a serem sediados no Brasil.

O acompanhamento concomitante auxilia a identificar falhas de planejamento, diagnósticos inconsistentes, dificuldades inesperadas de execução, despreparo dos agentes, etc., o que permite uma melhor orientação aos gestores que são estimulados a introduzir correções e aperfeiçoamentos voltados para a obtenção dos melhores resultados.

Experiências desenvolvidas pelo Tribunal têm demonstrado que a função de fiscalização da gestão pública produz ótimos resultados financeiros e sociais quando acompanhada de ação de caráter preventivo. Tais ações mostram-se ainda mais eficazes quando aliadas a ações pedagógicas.

Nessas condições, a necessidade maior do controle se fará não em reprimir os culpados por malversação ou desperdício de recursos públicos, mas em evitar que tais desperdícios ocorram, mediante ações de orientação aos gestores públicos quanto à boa e regular aplicação dos recursos em favor da sociedade.



Outro aspecto que convém ressaltar diz respeito à atuação das ISC para assegurar a gestão responsável das finanças públicas.

A gestão financeira irresponsável, no caso dos entes privados, é devidamente penalizada pelo próprio mercado, conduzindo as entidades ineficientes à perda de mercado e, eventualmente, à própria falência. Na órbita pública não ocorre esse efeito saneador, pois os desequilíbrios são supridos com o aumento da carga fiscal, onerando o setor produtivo, ou por meio de financiamento pela emissão de títulos públicos, ou seja, com o incremento do endividamento.

Cabe às ISC atuar para inibir ausência da devida cautela dos gestores públicos, auxiliando assim a formação de uma situação de estabilidade econômica e crescimento econômico sustentado.

No Brasil, por exemplo, foi editada a Lei Complementar 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, aplicadas a todos os entes da federação, e que visa a evitar que as entidades governamentais desperdicem os recursos que lhes são transferidos pela sociedade, assim como procura limitar o endividamento do Estado acima do que o lastro financeiro permitiria

Trata-se, por conseguinte, de legislação voltada a recuperar a capacidade financeira do Estado, para cumprir suas finalidades precípuas, consistentes na prestação de serviços públicos à



população, por meio da implantação de sistemas de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal.

Nesse contexto, a transparência nas administrações é fundamental. As prestações de contas à sociedade apresentam requisitos novos, exigindo o fornecimento de informações documentadas e viabilizando o acompanhamento efetivo da gestão fiscal pela população.

Nesse sentido, de imprimir transparência à gestão pública, o controle exercido pela sociedade sobre o uso do dinheiro público é peça básica da LRF, a qual, para tanto, estabelece meios a serem observados, o mesmo ocorrendo em relação às novas formas de escriturar e consolidar as contas públicas e consolidação das contas de todas as esferas de governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No regime republicano, o Congresso e a sociedade civil demandam informações fidedignas sobre a atuação e o desempenho de todos os órgãos do governo. Nesse mister, deve a ISC ter competência constitucional, conhecimento técnico, imparcialidade política, acesso a informações atinentes à Administração Pública e estrutura administrativa organizada. Esses fatores lhe permitirão suprir o Parlamento e a sociedade com todas as informações, necessárias e fidedignas, a avaliar e fundamentar o debate democrático sobre a atuação estatal.

RECOMENDAÇÕES

Ao término desta apreciação, recomenda-se:

1. que as ISC promovam o aperfeiçoamento da gestão pública e o combate à corrupção, à fraude e ao desperdício;
2. que as ISC adotem mecanismos de controle que permitam atuação tempestiva;
3. que as ISC avaliem os resultados obtidos com o emprego das verbas públicas;
4. que as ISC verifiquem a eficácia, a eficiência e a efetividade do dispêndio público;
5. que as ISC divulguem amplamente seus trabalhos como forma de manter informados os cidadãos a respeito da qualidade do gasto público;
6. que as ISC atuem de forma preventiva ou concomitante como forma de orientar os gestores públicos quanto à boa e regular aplicação dos recursos.

* * *