

O TRIBUNAL DE CONTAS E A BOA GOVERNANÇA: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA MELHORIA DO CONTROLE FINANCEIRO EXTERNO NO BRASIL

Mírley de Almeida Cardoso¹

Petrúcia da Costa Paiva Souto²

RESUMO

Analisa-se a necessidade de reformulação do controle financeiro externo no Brasil tendo como principal pilar a importância do Tribunal de Contas para boa governança, em uma visão dialética do assunto com análise de legislação, teorias e jurisprudências sobre o tema, a partir de um artigo de atualização. Discute-se o conceito de governança, destacando a boa governança financeira pública e a necessidade de transformação do Tribunal de Contas em um verdadeiro Tribunal da boa governança, como elemento essencial para melhoria do controle financeiro externo no país. Conclui-se que as reformulações pretendidas, se alcançadas, poderão aprimorar a gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.

Palavras chaves: Controle Financeiro Externo. Tribunal de Contas. Boa Governança. Recursos Públicos.

THE COURT OF AUDITORS AND THE GOOD GOVERNANCE: A CONTRIBUTION FOR THE IMPROVEMENT OF THE EXTERNAL FINANCIAL CONTROL IN BRAZIL

ABSTRACT

It is analyzed the need to reform the external financial control in Brazil and its main pillar which is the importance of the Court of Auditors for good governance, in a matter of dialectical view with law analysis, theories and case law on the subject, using an article update. It discusses the concept of governance, highlighting the good public financial governance and the need to transform the Court into a true Court of good governance as an essential element for improving external financial control in the country. It is concluded that the planned reformulations, if achieved, will be able to improve the management of public resources in benefit of society.

¹ Acadêmica do curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNIRN. Email: mirley_mac@hotmail.com.

² Professora do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNIRN. Email: petruciacostra@unirn.edu.br.

Keywords: External Financial Control. Court of Auditors. Good Governance. Public Resources.

1 INTRODUÇÃO

O final do século XX e início do século XXI é marcado por uma mudança radical no modo como as decisões de políticas públicas e controle de gastos públicos são tomadas, tendo-se transitado de uma realidade em que as decisões fundamentais eram implementadas pelas estruturas e instituições formais de governo para uma realidade caracterizada pela dispersão do poder e pela fragmentação da responsabilidade.

Nesta linha evolutiva, a governança surge como uma nova forma de governar, tendo colaborado decisivamente para a progressiva sedimentação de seu conceito, o diálogo entre diferentes discursos e a pluralidade de atores que concorrem para as decisões públicas.

O século XXI é também marcado por uma forte crise financeira e econômica, a qual evidenciou deficiências no funcionamento de algumas estruturas do país, que têm como missão a supervisão e o controle financeiro orçamentário, as Cortes de Contas.

Nesse contexto, Paulo Nogueira (2014) revela a importância das Cortes de Contas para a boa governança financeira pública e a necessidade de se promover mudanças em sua atuação, afirmando ser essencial que o Tribunal de Contas, enquanto instituição superior de controle financeiro externo, supere a antiga visão fundamentalmente burocrática e contabilística de finanças públicas, assumindo o papel de um verdadeiro Tribunal da boa governança.

Dessa forma, a nova realidade do Brasil revela a necessidade de outras exigências e novos desafios para os Tribunais de Contas. Dentre as mais importantes metas a serem atingidas, pode-se destacar a indução da boa governança, devendo a atuação das Cortes de Contas ser revista, de forma a adequá-la à atualidade.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Controlar o dinheiro público é uma preocupação que sempre esteve presente nos mais diversos períodos da história da humanidade. Normas acerca de como se deveriam aplicar os fundos públicos já constavam nas leis de Manu, na Índia; nos hieróglifos egípcios; e nas leis

de Moisés. É na Grécia e em Roma que apareceram os primeiros mecanismos de controle sobre o uso dos recursos públicos, embora não fossem ainda voltados exclusivamente para o controle do orçamento público.

Aristóteles já mostrava essa preocupação ao tratar da distribuição das funções de governo, quando previa a existência de uma corte de contas e afirmava que:

Considerando, porém, que muitas, para não dizer todas, dessas funções movimentam grandes somas de dinheiro, existe a necessidade de que um outro órgão cuide da prestação de contas e da auditoria deles, não tendo nenhuma outra função além dessa. Estes funcionários são conhecidos como examinadores, auditores, contadores, controladores (ARISTÓTELES, 2007, p. 231).

Os órgãos de controle se desenvolveram a partir de duas preocupações distintas: controlar os recursos públicos de forma a garantir que eles fossem aplicados de maneira eficiente e para o bem da sociedade, bem como limitar o poder dos governantes pautando suas ações em regras preestabelecidas, a fim de alcançar a supremacia do interesse público (SPECK, 2000). Dessa forma, surgiram dois modelos distintos de instituições de controle financeiro e orçamentário: as Controladorias e os Tribunais de Contas.

Os Tribunais de Contas, modelo de instituição de controle financeiro e orçamentário adotado pelo Brasil, são tribunais administrativos autônomos que julgam as contas de administradores públicos em relação aos gastos públicos. São compostos por um grupo de conselheiros (Nove Ministros no TCU e sete Conselheiros nos Tribunais de Contas do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios), dirigentes máximos dessa instituição. Os conselheiros são escolhidos da seguinte forma: um terço pelo Presidente da República ou Governador do Estado para os Tribunais Estaduais e dois terços pelo Congresso Nacional ou Assembleia Legislativa, consoante art. 73, § 2º, inciso I e II da Constituição Federal de 1988.

A ideia de criação de um Tribunal de Contas surgiu, pela primeira vez no Brasil, em 23 (vinte e três) de junho de 1826, com a iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena e José Inácio Borges, que apresentaram projeto de lei ao Senado do Império com o intuito de criar um órgão de controle das receitas e das despesas do tesouro nacional. Porém, como o Brasil vivia uma Monarquia, o projeto apresentado não logrou êxito, ante as fortes reações contrárias a qualquer tipo de controle.

As discussões em torno da criação de um Tribunal de Contas duraram muitos anos até que, finalmente, em 7 (sete) de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União.

É nesse contexto que surgiu, no Brasil, o Estado Democrático de Direito, com a Administração Pública vinculada a duas espécies de controle institucional, o interno e externo, no afã de impedir o desvio de seus objetivos, não desatendendo às balizas legais e não ofendendo interesses públicos e particulares. O Controle interno é exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo; e o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com auxílio do Tribunal de Contas e compreende as tarefas de fiscalizar, avaliar e corrigir a atuação da Administração Pública, conforme art. 71 da CF/88.

A Constituição Federal de 1988 ampliou de maneira considerável o controle exercido pelos Tribunais de Contas ao transcender os limites da legalidade formal com a inclusão do controle operacional, tornando este órgão de grande importância na proteção dos interesses dos cidadãos.

As competências constitucionais privativas do Tribunal de Contas constam dos artigos 71 a 74 e alcançam não só a análise da legalidade formal, mas também verifica os atos dos administradores, gestores e órgãos. Isso em consonância com os princípios constitucionais, em especial a moralidade administrativa, eficiência (art. 37 da CF/88), legitimidade e economicidade, e ainda os valores do ordenamento jurídico e do planejamento da administração direta ou indireta.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas emite parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República; julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta; aplica sanções aos responsáveis pelas ilegalidades apuradas; fixa prazos para que os órgãos ou entidades adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; e susta, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao legislativo (art. 71 CF/88).

Partindo desse contexto, o Tribunal de Contas, tendo em vista a necessidade de atualizar-se quanto à realidade do país, vem alcançando, cada vez mais, um crescente direcionamento para a melhoria da análise de processos, gestão e boa governança. Melhorias estas com vistas a induzir o alcance de resultados reais da ação governamental em benefício do interesse público. É sob esse enfoque que se tem fortificado, no órgão, o entendimento de que a boa governança é um dos pilares para a melhoria do controle dos recursos públicos em benefício da sociedade.

3 A BOA GOVERNANÇA FINANCEIRA PÚBLICA

Em meados século XIX surge a ideia de um Estado do bem estar social (Welfare State), caracterizado pela forte intervenção estatal na economia. O Estado regularia a economia e assumiria o papel de promotor do progresso e do desenvolvimento nacional. Essa é a teoria do economista John Maynard Keynes (1883-1946), que entrou em crise nos anos 70 e 80, dando lugar às políticas neoliberais.

O Estado neoliberal é marcado pela desregulamentação do setor financeiro, flexibilização do mercado de trabalho, privatização das empresas estatais e abertura de novos mercados. Quando o Estado do século XX ampliou suas estruturas tornando-se provedor de educação, saúde, cultura e seguridade social, a estratégia burocrática tornou-se cara, lenta e ineficiente.

Esse problema deu lugar à descentralização política, permitindo, segundo Queiroz (2012), o aumento da governabilidade, contribuição para o aumento da democracia e favorecimento da competitividade econômica na economia globalizada, propiciando a preservação dos valores locais e culturais. Então, a queda do neoliberalismo deu lugar a um Estado Democrático de direito, lutando contra o patrimonialismo, clientismo, fisiologismo, nepotismo e a corrupção.

É nesse contexto histórico que a governança surge como uma nova forma de governar dentro de um Estado Democrático de Direito. A governança trouxe a ideia de implementação de novas políticas públicas, avaliando suas ações e buscando uma nova qualidade dos serviços públicos, com a participação dos cidadãos nas decisões públicas e a valorização dos interesses da população (ROBERT DENHARDT; JANET DENHARDT, 2007).

3.1 Aproximação ao conceito de Boa Governança

“Governança” é um conceito gerado nos anos 90, no âmbito da economia e da política do desenvolvimento, hoje trabalhado por várias ciências, sendo aplicada tanto em empresas privadas como em órgãos públicos. A governança pode ser avaliada atendendo a diversos critérios, pelo que é possível graduar o seu mérito e adjetivá-la como “boa” ou “má”, em função dos resultados dessa avaliação (COSTA, 2014).

Em 2007, abarcado pelo Banco Mundial, o conceito de governança foi traduzido como:

Governança se refere à maneira através da qual os agentes e instituições públicas adquirem e exercem sua autoridade para provimento de bens e serviços públicos, incluindo a oferta de serviços essenciais, infraestrutura e um ambiente favorável ao investimento – corrupção é um produto de uma governança frágil (WORLD BANK, 2007, p. 67).

As Nações Unidas, por sua vez, traçaram, inicialmente, um conceito de governança como sendo um processo de tomada de decisões e de implementação delas. Essa primeira aproximação, todavia, foi complementada com o que consideravam como dimensões fundamentais à boa governança: participação; respeito pelo Estado de Direito; transparência; *accountability*; eficácia e eficiência; igualdade; inclusividade (VALLE, 2011).

No âmbito da União Europeia, o tema foi explicitado pela primeira vez no chamado Livro Branco (COSTA, 2014), que relacionou governança com normas, processos e comportamentos que influem no exercício dos poderes a nível europeu, especialmente desde o ponto de vista da abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência.

O Tribunal de Contas da União do Brasil procurou sintetizar, fazendo uma relação da boa governança no setor público, à luz de diversas fontes, conceitos, fundamentos e princípios relevantes para a compreensão e a melhoria da governança. Assim, conceituou governança no setor público “Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, bem como de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014, p. 8).

Levando-se em consideração a evolução do conceito de governança, a boa governança financeira pública pode ser conceituada como conjunto de mecanismos que inclui a valorização do interesse social, caráter político das escolhas públicas, participação da população nas decisões públicas, igualdade, transparência e imparcialidade dos gestores públicos e aplicação dos recursos públicos em benefício do bem comum.

3.2 Compreensão da boa governança à luz da teoria do novo serviço público e do conceito de Estado responsável

O cenário financeiro do Brasil dos dias atuais é marcado pela grande corrupção no setor público, pela má gestão dos recursos públicos e pelos protestos dos cidadãos revoltados

com o descaso do Estado para com a sociedade. O momento é de buscar um compromisso entre as exigências técnicas da boa gestão e os valores da transparência, da participação popular, da justiça, entre outros. A ideia é que os governantes não governem para a sociedade, e, sim, junto dela.

Nesse sentido, diversas propostas vêm sendo apresentadas nos últimos anos, tendo em vista a reconciliação entre as exigências do Estado Democrático e os imperativos da racionalidade da gestão. Relacionar a ideia de boa governança com as teorias mais significativas referentes à administração do Estado é de extrema importância para a compreensão da atividade de controle financeiro externo no Brasil, e como esse controle pode ser melhorado.

As mais conhecidas teorias que surgiram com intuito de melhorar a administração do Estado e principalmente de melhorar a aplicação dos recursos públicos e o seu controle são: teoria da nova gestão pública e teorias afins; teoria do novo serviço público e teorias afins. Analisando a realidade do Brasil, bem como suas características financeiras, a que melhor se aplica ao país é a teoria do novo serviço público, relacionando-a ao conceito do Estado Responsável.

A teoria do novo serviço público, designada assim por Janet Denhardt e Robert Denhardt, é conceituada por estes como “um conjunto de doutrinas que tem em comum a ênfase colocada na dignidade do serviço público e o enaltecimento dos valores da democracia, da cidadania, da ética e do interesse público” (ROBERT DENHARDT; JANET DENHARDT, 2007, p.10).

Na teoria do novo serviço público, o administrador público é visto como um ator-chave no sistema de governança mais amplo, que inclui cidadãos, grupos, representantes eleitos pelo povo, bem como outras instituições, tendo a responsabilidade de valores como honestidade e igualdade.

De acordo com Janet Denhardt e Robert Denhardt (2007), o envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisões, de implementação de políticas e de programas públicos deve ser facilitado e encorajado pelos servidores públicos, uma vez que isso propicia uma melhor resposta às reais necessidades das populações e uma maior eficácia das medidas adotadas.

Na teoria supracitada, exige-se que, aos servidores públicos, não apenas se respeite a lei e os critérios técnicos de boa gestão (economia, eficiência e eficácia), mas também, designadamente, que promovam os valores da comunidade e os interesses dos cidadãos. Nesse sentido, os líderes públicos devem ajudar os cidadãos na compreensão das suas

necessidades, como também na integração da população para discussão das resoluções de questões relevantes (ROBERT DENHARDT; JANET DENHARDT, 2007).

No que diz respeito à liderança, J. Denhardt e R. Denhardt (2007) propõem que ela seja alicerçada nos valores da democracia e seja partilhada no âmbito da organização e da comunidade, não podendo deixar de ser compreendida à luz dos valores inerentes à dignidade da pessoa humana - como a liberdade, igualdade e justiça -, valores trazidos pela Constituição Federal do Brasil. Assim, tributária a essa teoria, é importante analisar a ideia de um Estado Responsável.

Analisando-se o Estado brasileiro, percebe-se que se tem, como um dos seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana (inciso II do art. 1º da CF/88), e como um dos objetivos fundamentais “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (inciso I do art. 3º da CF/88). Além disso, tem-se o objetivo de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inciso III do art. 3º da CF/88). Nesse sentido, há um rol de direitos individuais, previstos no art. 5º da Constituição, que ampara a pessoa humana, garantindo a inviolabilidade dos direitos à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade.

Ademais, a Constituição arrolou, em seu art. 6º, os denominados direitos sociais, os quais passam a integrar a dignidade humana, referentes à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, à infância e assistências aos desamparados.

Analisando as linhas de atuação do Estado em prol de atingir todos os direito trazidos pela Constituição Federal, se permitirá qualificá-lo como um Estado Responsável (COSTA, 2014). De acordo com Gomes Canotilho:

A ideia de governação responsável está intimamente ligada à essência do Estado, na medida em que postula o desenvolvimento sustentado, centrado na pessoa humana e envolve como elementos essenciais o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, a democracia assente no Estado de Direito, o sistema de governo transparente e responsável (CANOTILHO apud COSTA, 2014, p. 191).

Nesta ótica de raciocínio, o Estado Responsável é visto como um Estado que, para além de postular a boa gestão pública, do ponto de vista técnico, atendendo a critérios da economia, eficiência e eficácia, valoriza a lisura da atuação administrativa, a dignidade da pessoa humana, escuta os cidadãos, procura responder às necessidades dos mesmos, promove as suas respectivas participação nos processos de decisões e presta-lhes contas.

A ideia é perceber que as finanças públicas não se conduzem a meras questões de ordem técnico-financeiras, pela simples razão de que o Estado obedece a valores que estão muito além dos valores de mercado, como os valores da dignidade da pessoa humana e satisfação dos interesses dos cidadãos. A pessoa humana é o alfa e o ómega do Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente, da sua atividade financeira (COSTA, 2014).

A governança só pode ser classificada como “boa” se for garantida a responsabilidade das autoridades públicas perante os cidadãos. Os governantes devem utilizar as finanças públicas de forma a melhorar a vida de cada cidadão, respeitando não só critérios técnicos de boa gestão, mas também os princípios da justiça, da imparcialidade, da boa fé, da igualdade e da proporcionalidade, baseados nos direitos constitucionais (COSTA, 2014).

O controle financeiro deve estar à altura dos desafios apresentados pela boa governança. Esse tipo de controle é função inerente a um Estado Responsável. Sustentabilidade e humanismo são palavras-chave na nova discussão da boa governança financeira pública, postulando, ambas, um Estado Responsável (COSTA, 2014).

Dessa forma, é importante que Tribunal de Contas, enquanto instituição superior de controle financeiro, autocompreenda-se como pilar de um Estado Responsável, devendo assumir a tarefa de promotores da boa governança no setor público.

O foco estratégico de atuação do Tribunal deve estar concentrado na contribuição para a melhoria da governança pública, notadamente quanto ao aprimoramento da gestão, do desempenho e da transparência na Administração Pública, mas sem deixar de lado as suas atribuições constitucionais de coibir os desperdícios, as fraudes e os desvios de recursos públicos.

O Tribunal de Contas deverá fundamentalmente assegurar o controle da regularidade e da legalidade substancial da gestão financeira pública; avaliar o desempenho das entidades públicas; avaliar programa e políticas públicas; julgar infrações financeiras para interferir onde e quando for necessário, a fim de impedir qualquer desvio de recurso público; além de criar uma política não só de punir, mas também de auxiliar os gestores bem como os cidadãos a atingir uma boa governança. Trata-se de assumir o Tribunal de Contas como um verdadeiro Tribunal da boa governança.

4 PRINCIPAIS PRINCÍPIOS JURÍDICOS CONSTITUCIONAIS E DO DIREITO ADMINISTRATIVO BASILARES DA BOA GOVERNANÇA FINANCEIRA PÚBLICA

O Banco Mundial (2007) sugeriu, como princípios basilares da boa governança, a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*.

Relacionando-se com a boa governança financeira pública, o princípio da legitimidade é um princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. A legitimidade tem a ver com eficiência na aplicação dos recursos públicos (OLIVEIRA, 2012).

O princípio da responsabilidade diz respeito à circunstância de estar ou não o dispêndio público sendo aplicado onde se faz necessário. É a consagração da seriedade e da correção da eleição dos valores estampados no ordenamento jurídico. Dentre as opções que têm o agente público, ele não pode escolher a pior, nem a razoável, mas aquela através da qual os interesses públicos serão atingidos (TCU, 2015).

O princípio da equidade consiste em garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - como a liberdade de expressão, acesso à informação, liberdade de associação, de votar, saúde, educação, moradia, segurança. Esse princípio é observado em vários preceitos constitucionais, como no art. 3º, III, 5º, I, 150, II e 226, § 5º. Todos são iguais perante a lei, devendo seus direitos ser respeitados pelos agentes públicos (MEIRELLES, 2014).

Outro princípio relevante é o da responsabilidade, o qual diz respeito à utilização das finanças públicas de forma a melhorar a vida de cada cidadão, além do dever de zelar pela sustentabilidade das organizações, visando a sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações (TCU, 2015).

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 2014).

O princípio da probidade é de grande relevância na administração pública. Esse princípio encontra abrigo na própria essência da sociedade humana, pois tutela todas as relações decorrentes do convívio social. É princípio constitucional e é basilar à própria dignidade da pessoa humana, sob o qual se abriga todo o ordenamento jurídico pátrio que se

centra na autonomia limitada de vontade. É o dever dos servidores públicos de demonstrar zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão. Refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrarem-se dignos de confiança (TCU, 2015).

A transparência é um princípio de grande relevância, sobretudo em relação aos recursos públicos. Consiste na possibilidade de acesso dos cidadãos a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. Uma transparência adequada é aquela que flui tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros, e, principalmente, entre os administradores públicos e os cidadãos. O fato de os agentes públicos terem o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas e a população poder ter acesso a essas informações faz parte do princípio da transparência (TCU, 2015).

O princípio *accountability* é uma das dimensões fundamentais da boa governança. Para Vanice Regina Lírio do Vale, as manifestações a favor da democracia o envolvem:

[...]quando se cogita um modelo de administração pública democrática, envolve a definição dos integrantes da coletividade que devam ter possibilidade de intervir. Os sujeitos da participação é tema sensível para que a prática se revele efetivamente democrática e não simbólica pelo uso retórico de agentes que não se revelem aptos ou interessados na intervenção no processo decisório (VALLE, 2011, p. 150).

Esse princípio tem sido utilizado com crescente frequência e tem sentido amplo. No que diz respeito à boa governança financeira pública, o *accountability* pode ser designado como a obrigação que têm as pessoas ou entidades, às quais se tenham confiado recursos (incluídas as empresas e organizações públicas) de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. É um meio utilizado no controle da Administração pública, o qual postula a prestação de contas pela administração a uma autoridade externa e a participação da população no processo de decisões.

Nesse sentido, não basta que os agentes públicos prestem contas apresentando seus resultados. Para o *accountability*, importa também saber se esses resultados respondem às reais necessidades das populações, e, além disso, se a forma como foram alcançados está em conformidade com os pilares axiológicos do Estado Democrático de Direito. É necessário que haja responsabilidade e ética na busca pelo interesse público.

5 UM ESTUDO SOBRE O COMPORTAMENTO DOS GOVERNANTES PERANTE A DESTINAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

O Estado, em sua complexidade, é dirigido por homens, que decidem e agem como produto de todos os seus afetos. Eles estão em contato diariamente com o mundo e sofrem sua influência, bem como o influenciam.

Thomas Hobbes, em sua obra *Leviatã*, captou que não há um Estado distinto da pessoa humana. O Estado seria feito a imagem do ser humano, e as decisões acerca das despesas públicas são tomadas por alguém sendo movido pelos seus sentimentos. O agente que decide, político ou não, é um ser pensante racional ou não, mas que está completamente dirigido por seus instintos.

Por isso, a necessidade de se dotar o sistema jurídico de um conjunto de normas que funcionem como incentivos à adoção de comportamentos socialmente eficientes, nomeadamente no âmbito do direito do controlo financeiro público, com objetivo de evitar a propensão natural do ser humano de colocar o seu interesse pessoal acima do interesse público. O Tribunal de Contas assume um papel relevante na garantia da eficácia social de tais incentivos, devendo incentivar a prática da boa governança financeira pública.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, promulgada em 4 de maio de 2000, foi de grande importância para desincentivar os indivíduos à prática de infrações financeiras, impondo controle dos gastos públicos, estabelecendo o dever dos gestores de prestar contas ao Tribunal de Contas. Essa lei definiu como pressupostos de uma gestão fiscal diligente a responsabilidade, o planejamento e a transparência na atuação governamental.

Se partirmos da ótica da teoria do novo serviço público, os incentivos são fundamentais para promover a adoção, pelos servidores públicos, de condutas conforme a ideia de que os administradores públicos são cidadãos profissionais (ROBERT DENHARDT; JANET DENHARDT, 2007). A mensagem tem virtualidade de reeducar os cidadãos, despertando-lhes valores, o que tenderá, em longo prazo, a funcionar como incentivo endógeno ao respeito e promoção de valores, em virtude da sua interiorização pelas pessoas.

Se as pessoas forem tratadas como burocratas, elas agirão como tal; se, pelo contrário, as pessoas forem tratadas com consideração e respeito, e se lhes for transmitida a mensagem de que os valores são importantes e de que servir o interesse público é uma missão honrosa, elas tenderão a agir em conformidade (ROBERT DENHARDT; JANET DENHARDT, 2007).

Dessa maneira, o Tribunal de Contas deve superar a antiga visão atrelada tão somente à punição dos gestores, evoluindo para a vertente de contribuição, atendendo às necessidades da atualidade. Deve-se reforçar a atuação pedagógica preventiva, a fim de evitar que irregularidades ocorram e culminem em prejuízo aos cofres públicos.

Noutra perspectiva, há declaração de direitos firmados na Constituição Federal a que o Estado deve atender, voltando os recursos públicos para a realização de tais direitos. Não pode o Estado abster-se de adotar medidas concretas para a realização dos preceitos constitucionais.

Deve-se considerar que não se pode exigir do Estado o impossível. Sabidamente, os recursos estatais são insuficientes para dotar a sociedade de todos os direitos assentados. No entanto, não se pode fraudar ou inviabilizar o atendimento ao mínimo existencial (OLIVEIRA, 2012).

Através do orçamento, os recursos são destinados às necessidades assumidas pelo Poder Público. Há uma prévia definição do que deve ser atendido, porque o agente político deve escolher, dentre as diversas opções, a que prioridades darão atenção (OLIVEIRA, 2012). Assim, o Estado deve priorizar o atendimento das necessidades do desamparado, abandonado, pobre, sem educação, sem saúde. Além disso, o Estado deve superar desafios como racionalizar os gastos públicos e investir mais nos setores-chave como educação, inovação tecnológica e infraestrutura.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas tem a missão constitucional de evitar todo e qualquer desvio de recursos públicos, na medida em que é competente para o exame detalhado de todo e qualquer gasto. A partir disso, tem-se de agigantar-se como um dos órgãos constitucionais do exercício do poder para interferir onde e quando for necessário, a fim de impedir qualquer desvio de recursos públicos, contribuindo para uma boa governança (OLIVEIRA, 2012).

Um ponto que vulnera a boa governança, indubitavelmente, é a corrupção. Suas causas estruturais residem na má escolha dos gestores, em processo de trabalhos ruins, na falta de incentivo dos gestores e falta de avaliação de suas ações. Uma boa governança, com controle externo presente e independente, mitiga a possibilidade da ação de gestores corruptos (TCMRJ, 2014).

Muitos dos gestores da atualidade utilizam o pensamento maquiavélico na atuação de sua administração. Maquiavel, em seus textos, tanto em *O Príncipe* e em *Ensaio sobre a primeira década de Tito Lívio*, busca demonstrar que o príncipe deve ser bom, coerente e

religioso. Entretanto, terá de estar preparado para ser o contrário de tal comportamento, se assim o exigir a situação, buscando a manutenção do poder.

Na visão maquiavélica, as despesas públicas deverão atender, primeiro, ao interesse público. Todavia, se for necessário ao príncipe para efeito de prosseguimento na dominação, ele deve utilizar verbas para manutenção de seu poder (OLIVEIRA, 2012). Assim, muitos governantes, principalmente em época de eleição, gastam de forma ilimitada para se reeleger e se manter no comando.

As Cortes de Contas devem estar atentas, sobretudo em épocas de eleição, a toda e qualquer ação dos gestores públicos, de forma a evitar o desvio de qualquer gasto público. Regis Fernandes sugere que o Tribunal de Contas “realize inspeções em hospitais, creches, escolas, verificando todo e qualquer gasto, o mínimo para conferir sua exatidão. Não apenas papéis e contratos, mas verificar na realidade como as coisas acontecem” (OLIVEIRA, 2012, p. 147).

Kant entende que o homem deve pensar por si só, isto é, deve alcançar a maioridade. A menoridade seria a incapacidade de utilizar o intelecto sem direção do outro. Daí, conclamar para que as pessoas pensem. O homem se acostuma à imbecilidade quando todos dizem a ele o que fazer.

Para Regis Fernandes “tal ensinamento pode ser analisado à luz das despesas públicas. Como os agentes se habituaram a alocar os recursos onde querem, convém manter a população à margem de tal decisão” (OLIVEIRA, 2012, p. 164). Para que os recursos sejam bem distribuídos, deve-se ouvir a população, devendo a mesma atingir a maioridade podendo decidir onde quer que sejam despendidos os recursos públicos que lhe são destinados.

Ademais, o Tribunal de Contas não tem competência para ditar políticas públicas. No entanto, suas decisões e ações poderão ser poderosos instrumentos para orientá-las. Na medida em que se profere julgamento sobre determinado gasto e ele é considerado indevido, a decisão do Tribunal de Contas será no sentido de não aprovar contas, acarretando em sanções e até tornando o responsável inelegível.

A Corte de Contas deve também orientar os cidadãos para que conheçam o que seria uma boa governança e quais as atitudes poderão ser tomadas a fim de fazer com que o Estado cumpra com o seu dever. Para tanto, tal iniciativa pode contemplar medidas consistentes em um conjunto de ações, como informar aos cidadãos a existência da ouvidoria; otimizar os recursos tecnológicos já disponíveis; realizar palestras, aulas, seminários, junto aos estudantes, para tratar do controle popular como forma de ampliar a cidadania e a participação popular nas decisões públicas.

6 A IMPORTÂNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA A BOA GOVERNANÇA

A ideia do Tribunal de Contas atuar como um verdadeiro Tribunal da boa governança é recente no Brasil. O Tribunal de Contas da União já está trabalhando nesse sentido, desenvolvendo estratégias para promoção da boa governança e, conseqüentemente, melhoria da sua atuação, obtendo bons resultados em seu trabalho.

O Tribunal de Contas da União – TCU criou um Plano Estratégico (PET) para o quinquênio 2011-2015 que prevê, nas perspectivas “processos internos” e “orçamento e logística”, a necessidade de realização de ações voltadas à governança tanto externamente – como mecanismo de controle para o aperfeiçoamento dos demais órgãos da Administração Pública – quanto internamente, com a otimização de seus processos com vistas à promoção da melhoria da governança institucional. O objetivo do PET 2011-2015 é controlar a Administração Pública para promover seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.

Desde maio de 2013, o Ministro do TCU, Augusto Nardes, tem percorrido as capitais do Brasil com o firme propósito de estabelecer um grande pacto pela melhoria da gestão pública, esclarecendo sobre a necessidade de se trabalhar em parceria. Em uma entrevista feita à Revista TCMRJ, o Ministro afirmou:

Tenho a firme convicção de que a melhoria da governança pública é a pedra de toque no processo de desenvolvimento brasileiro e, por tal razão, esta é a tônica que venho imprimindo nas palestras e discursos proferidos nos diversos fóruns nacionais e internacionais dos quais participo e, notadamente, nos Diálogos Públicos que nossa gestão vem promovendo nas diversas capitais brasileiras (TCMRJ, 2014, p. 4).

O Ministro Augusto Nardes afirmou que o TCU passou a agir de forma a promover a boa governança melhorando sua atuação preventiva pedagógica, realizando auditorias de fiscalização em Universidades Públicas Federais, a promoção de palestras, além de ampliar a avaliação da governança da Tecnologia da Informação (TI) em todo o governo Federal (TCMRJ, 2014).

Uma importante iniciativa do TCU foi a realização de auditorias operacionais na área da educação. Augusto Nardes esclareceu que os trabalhos envolveram 28 (vinte e oito) Tribunais de Contas nacionais e foram desenvolvidos em 500 (quinhentas) escolas do país, com o envolvimento de 90 (noventa) auditores, sendo considerada a maior auditoria coordenada em curso no mundo (TCMRJ, 2014).

O objetivo geral dessa auditoria coordenada foi identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar suas causas, no sentido de incentivar os gestores públicos a investir recursos na educação (TCMRJ, 2014).

Outra iniciativa do TCU que também merece registro foi o acordo de cooperação assinado pelo TCU com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma das organizações mais avançadas no mundo em relação à governança pública, para a realização de estudo internacional sobre o tema. Esse acordo faz parte de um grande projeto desenvolvido na atual gestão do TCU, destinado ao aprimoramento da governança pública brasileira. Nesse estudo, serão contemplados os sistemas de planejamento e orçamento público, controles internos, gestão de riscos e avaliação de políticas públicas e prestação de contas (TCMRJ, 2014).

O TCU também disponibilizou, na internet, uma Cartilha contendo os dez passos para uma boa governança. Essa iniciativa foi de grande importância para orientar os gestores públicos, bem como a população. Além disso, em 2013, criou-se no âmbito desse Tribunal um referencial básico de governança, sendo o material disponibilizado na internet, o que mostra a evolução da atuação do controle externo exercido por esse órgão.

Ademais, o processo de nº 020.830/2014-9 – TCU, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, relativo ao relatório de levantamento realizado pelo TCU em conjunto com diversos Tribunais do país, com objetivo de sistematizar informações acerca da situação da governança pública em âmbito nacional, foi discutido na sessão do plenário do dia 27/05/2015, revelando os bons resultados da atuação dos Tribunais de Contas nesse sentido. Na apresentação de seu voto, o referido Ministro expressou:

[...] Este trabalho, realizado em 2014, buscou obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional, e sobre o panorama da governança e gestão das aquisições em âmbito estadual, distrital e municipal. A avaliação teve como principais objetivos identificar os pontos mais vulneráveis para induzir melhorias nessas áreas; e divulgar os temas de governança pública e governança e gestão das aquisições para as organizações participantes, incentivando assim uma mudança de comportamento na administração pública em todo o país. < <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Index.faces> > . Acesso em 08 nov.2015.

Partindo para análise de casos concretos, o processo de nº 025.598/2014-7 - TCU relativo à prestação de contas do órgão Eletrobrás Distribuição Roraima foi julgado pelo

Tribunal na sessão do dia 28/04/2015. Em seu voto, o Relator, Ministro Vital Rego, recomendou:

[...] Recomendar à Boa Vista Energia S.A (Eletrobrás Distribuição Roraima) que adote, no gerenciamento de seus riscos e na definição de seus controles, os fundamentos dos modelos de gestão de riscos Coso I e Coso II, definidos no documento "Controles Internos - Modelo Integrado", publicado pelo Comitê das Organizações Patrocinadoras - Coso, bem como os mecanismos e **práticas de Governança** descritos no **"Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhorias"** publicado pelo Tribunal de Contas da União. <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Index.faces>>. Acesso em 08 nov. 2015 (grifos nossos).

Segundo o Ministro Augusto Narder, quando o TCU passou a desenvolver estratégias alicerçadas em diretrizes modernas e arrojadas, buscando auxiliar os órgãos e entidades a atingir uma boa governança, possibilitou-se uma melhor atuação e alcance de bons resultados por parte de todos os órgãos envolvidos, com impactos positivos no aprimoramento da gestão pública em todas as esferas de governo (TCMRJ, 2014).

Dessa forma, é perceptível o quanto a evolução do Tribunal de Contas da União, no sentido de auxiliar a indução da boa governança, está sendo importante para a melhoria do controle financeiro externo no Brasil, trazendo bons resultados e o quanto ainda pode melhorar, reformulando sua atuação conforme os pontos levantados no presente estudo.

O TCU foi o primeiro órgão a engajar-se nesse trabalho, havendo a necessidade dos Tribunais de Contas Estaduais também entrar nessa luta, pois é crucial, para se atingir resultados, um trabalho em conjunto, um verdadeiro pacto de governança entre os Tribunais de Contas.

A partir da concretização de ações voltadas ao apoio à boa governança e gestão e à atuação nas causas dos problemas existentes na Administração Pública, os Tribunais de Contas poderão deixar de ser vistos apenas como órgãos coercitivos, que avaliam aspectos estritamente relacionados à legalidade e conformidade, e passar a ser vistos como órgãos que colaboram efetivamente com benefícios para a sociedade. Isso na medida em que atuará nas causas dos problemas e induzirá a utilização de recursos públicos de forma mais efetiva, eficiente e eficaz.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas exerce papel de grande importância no controle financeiro externo no Brasil, carecendo de mudanças para melhor adequação de sua atuação aos desafios da atualidade, dentre elas a promoção da boa governança.

O conceito de governança inclui a valorização do interesse social, caráter político das escolhas públicas, participação da população nas decisões públicas, igualdade, transparência e imparcialidade dos gestores públicos, aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade.

A promoção da boa governança na realidade financeira do Brasil pode ser vista na teoria da nova gestão pública, a qual aponta para uma nova realidade de Estado (adjetivado de Responsável). A ideia de um Estado Responsável é aquela que melhor traduz as dimensões da boa governança, que tem vindo a ser reconhecidas por diversas instâncias internacionais e pela doutrina.

Em um Estado Responsável, o Tribunal de Contas deverá, fundamentalmente, assegurar o controle da regularidade e da legalidade substancial da gestão financeira pública; avaliar o desempenho das entidades públicas; avaliar programa e políticas públicas; julgar infrações financeiras para interferir onde e quando for necessário, a fim de impedir qualquer desvio de recurso público; e criar uma política não só de punir, mas também de auxiliar os gestores, bem como os cidadãos a atingir uma boa governança.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas apresenta-se como peça-chave para contribuir com o fortalecimento da democracia e para a criação de uma sociedade mais justa e uma cidadania financeira ativa no quadro de um Estado Responsável, autocompreendendo-se como um verdadeiro Tribunal da boa governança.

A boa governança financeira pública tem como base princípios constitucionais e do Direito Administrativo, como legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*.

Considerando que o homem age conforme seus sentimentos e afetos, a análise de seu comportamento fornece ferramentas aptas a contribuir para a descoberta de soluções que potenciem a eficácia do controle financeiro externo.

Muitos servidores públicos, em função de seus valores, empenham-se na promoção do interesse público. Contudo, outros, acima do interesse público, colocam interesses privados,

movendo-se na busca de riqueza material e de poder. Assim, o sistema jurídico deve conter incentivos à adoção de comportamentos socialmente eficientes pelos gestores públicos.

O Tribunal de Contas tem a missão constitucional de evitar todo e qualquer desvio de recursos públicos, na medida em que é competente para o exame detalhado de todo e qualquer gasto. Assim, deve superar a antiga visão atrelada tão somente à punição dos gestores, evoluindo para a vertente de contribuição, atuando de forma preventivo-pedagógica, de modo a auxiliar tanto os gestores públicos quanto os cidadãos.

Desse modo, a adoção pelos servidores públicos dos comportamentos socialmente desejados também pode ser fomentada através de incentivos positivos. Esses incentivos devem ser assumidos pelas Cortes de Contas como instrumento relevante para a boa governança.

Como exemplo de sugestões, os incentivos positivos por parte das Cortes de Contas podem ser feitos por meio de palestras e promoção de curso de boa gestão aos agentes públicos em uma parceria com a Escola de Contas, bem como recomendações proferidas em voto no julgamento das prestações de contas.

O Tribunal de Contas pode e deve assumir um papel determinante de apoio aos cidadãos na disponibilização de informação suficiente e credível em matérias relacionadas com a gestão financeira pública. Dessa forma, as Corte de Contas poderia promover palestras sobre o assunto em escolas e, principalmente, em faculdades.

A ideia de as Cortes de Contas atuarem como verdadeiros Tribunais da boa governança, apesar de ser recente no Brasil, já está sendo aplicada pelo Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, é perceptível que o TCU já colocou em prática várias questões levantadas no presente estudo - tendo bons resultados, inclusive -, o que comprova a importância das Cortes supracitadas para a boa governança, contribuindo na melhoria do controle financeiro externo no Brasil.

A observância à boa governança, nas suas diversas dimensões, exige que as Cortes de Contas estejam permanentemente atentas à realidade que as envolvem e, além disso, exige que desenvolvam competências que lhes permitam responder eficazmente aos novos desafios que lhes são colocados.

Portanto, em face dos novos desafios trazidos pelo atual Estado, o Tribunal de Contas precisa se atualizar à nova realidade do país, saindo de uma vertente analista punitiva para uma vertente ajudante provedora. Se o Tribunal de Contas modificar seu modo de atuação de forma a promover a boa governança, isso terá um grande impacto na gestão dos recursos

públicos, contribuindo de maneira significativa para a melhoria do controle financeiro externo no Brasil.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa governança**. Lisboa: Coimbra Editora, 2014.

DENHARDT, Robert; DENHARDT, Janet. **The New Public Service**. New York: Expanded Edition, 2007.

FREITAS, José Ferreira, **Os Tribunais de Contas e a Constituição Federal de 1988**, in Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, nº 6.

HOBBS, Thomas, **Leviatã**. São Paulo: ícone, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Gastos Públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e Gestão de Políticas Públicas**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

REVISTA DO TCU. Brasília: Editora do Tcu, 2013.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000.

TCMRJ. Rio de Janeiro: Maria Saldanha, 2014.

TCU, Tribunal de Contas da União -. **Referencial básico de governança aplicados em órgãos e entidades da Administração pública**. Disponível em:
<<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/referencial-basico-de-governanca-tcu-2014>>.
Acesso em: 14 set. 2015.

TCU, Tribunal de Contas da União -. **Boa Governança**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Index.faces>>. Acesso em 08 nov.2015.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito Fundamental à boa administração e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

WORLD BANK. **Chapter 12. governance and management. In: Global Evaluations Sourcebook, 2007**. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/ETGLO-REGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2015.