



O Papel dos Tribunais de Contas na Responsabilidade Social

Maria Auxiliadora Carvalho Fernandes

Servidora Pública - Técnica de Controle Externo,
lotada na 2ª Inspeção de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará;
graduada em Direito e Especialista em Direito Público.

Num país em desenvolvimento, não poderia deixar de ser a área social a mais ressentida de uma devida consideração. Entretanto, o que salta aos olhos é o descaso por parte de muitas autoridades e lideranças políticas: as desigualdades sociais estão aí, cada vez mais, assolando as populações carentes.

A democracia, como forma de governo, não vem conseguindo apontar soluções ágeis e efetivas no tocante aos problemas da pobreza e desigualdades sociais, ao subir os gastos com a criação de inúmeras políticas sociais de cunho assistencialista. Ela vem, pois, evidenciando a inexistência de uma honesta avaliação quanto aos vários projetos sociais que se apresentam como possíveis soluções ao grande caso social brasileiro; avaliação essa que não tem outra saída, a não ser aquela que, como início, busca uma identificação dos verdadeiros valores que sustentam o tipo de projeto criado.

Uma vez compreendidos os valores, seria possível validar a aplicação dos recursos públicos ou privados, no sentido do princípio da eficiência, consagrado na Constituição Federal, que tem o propósito de trabalhar antes que os problemas se instalem.

Esse tipo de avaliação deveria constituir condição indispensável à aprovação de projetos governamentais na área de educação, saúde, segurança, habitação, desemprego etc., todos eles contemplados com recursos públicos. Apostando na relação de viabilidade dos projetos (custo/benefício)

que deverá ser considerada premissa máxima, para a população e para os órgãos de controle, não apenas para observar a correta aplicação dos recursos envolvidos, como também para ter a certeza de que todo o procedimento ocorreu de maneira a atender aos objetivos do Estado.

Sendo assim, necessária se faz a participação da sociedade civil e dos órgãos de controle no acompanhamento dos aspectos formais de legalidade e economicidade dos gastos públicos, bem como do real direcionamento do recurso financeiro, para que, efetivamente, sejam minimizados os problemas sociais.

Referência macroeconômica

Existe uma tendência forte no Brasil de valorizar as questões econômicas em detrimento das questões de âmbito social, no sentido de valorização da justiça social. Corroborando essa tendência, verifica-se, por exemplo, o “risco Brasil”, que representa mera taxa de aceitação do País no Exterior. Essa taxa sobe ou desce, dependendo dos acontecimentos nacionais e internacionais, sem que o cidadão comum tenha como controlar esse fenômeno, sofrendo, por conseguinte, certas implicações econômicas, como, por exemplo, o aumento do preço de combustível, devido às crises do petróleo, aumento do dólar etc., fatores estes que afetam diretamente o orçamento doméstico.

A globalização, como uma grande referência macroeconômica, traz diversas consequências no

plano da transparência fiscal, principalmente em decorrência da ambivalência que a cerca. Ela produz a riqueza no plano universal e a pobreza no domínio local. Fortalece a cidadania mundial, pela afirmação dos direitos fundamentais, mas cria a miséria e a pobreza para a maior parte da população, o que postula a abertura da cidadania local à dimensão reivindicatória dos direitos sociais, sujeitos à concessão legislativa e ao reconhecimento. Tornam ameaçadores os riscos fiscais, assim pela insegurança dos capitais da carga tributária das multinacionais (TORRES, 2005).

Certas evidências econômicas, com repercussão altamente negativa sobre as políticas de desenvolvimento social, merecem ser analisadas. Trata-se das flutuações de aumento ou diminuição das taxas de juros, o fardo da dívida pública, superavit fiscal, questões que se baseiam exclusivamente no contexto internacional, e não levam em consideração a necessidade de se gerar melhores condições de vida para a população de forma direta e efetiva.

Outro fator importante a ser analisado, conforme dados fornecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), é o Produto Interno Bruto (PIB), que coloca o Brasil na décima quinta posição na escala mundial. Em termos de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Brasil está na 65ª posição, atrás de países como Israel, de realidade conflagrada, Singapura, Eslovênia, Coreia do Sul, Brunei, República Checa, Malta, Argentina, Chile, México, entre outros (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2003).

Conforme trabalho publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), três fatores contribuem para uma ineficiência política social brasileira: a baixa focalização nos mais carentes, a inexistência de avaliações de impactos dos programas e a ausência de integração das diversas iniciativas (BARRO; CARVALHO, 2003).

A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu para proibir a renúncia de receitas e o aumento irresponsável das despesas, evitando que a nova gestão, ao assumir a administração, tenha que arcar com dívidas da gestão anterior. Ela propõe uma gestão fiscal responsável, que procura dissipar as desigualdades regionais, reduzindo o déficit público, estabilizando o montante das dívidas internas em relação ao PIB.

Assim, é necessária uma eficiente aplicação das normas de Direito Financeiro, visando ao equilíbrio das receitas e despesas dos entes da Federação, pois, como se sabe, uma das causas do déficit público brasileiro é o não-cumprimento da programação orçamentária.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Projeto de Lei de Responsabilidade Social

O grande desafio das ações econômico-financeiras ocorreu com a necessidade de combater a inflação e a manutenção da estabilidade econômica, levando o País a estabelecer um novo regime fiscal, tentando, na prática e na visão dos gestores, um novo modelo de gestão pública a ser cumprido, como a de responsabilidade, equilíbrio de contas, planejamento, transparência, controle de suas ações e a responsabilização pelas posições lesivas ao erário e aos interesses coletivos e difusos.

Para dar suporte às referidas metas, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n.º 101, de 04.05.2000, veio trazendo em seu âmago os princípios do planejamento e da transparência, sendo eles conteúdos de grande relevância, devendo ser seguidos e entendidos para eficaz aplicação da Lei.

O princípio do planejamento enfoca o estudo e estabelecimento das diretrizes e metas que visam a orientar a ação governamental, mediante um plano geral de governo, de programas globais setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso, que são suas ferramentas básicas de trabalho, desenvolvendo a finalidade precípua da Administração Pública, que é a promoção do bem-estar social, resguardado na Constituição Federal (art. 21, IX).

O princípio da transparência, clareza, ou abertura, aparece no *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia como *disclosure* (art. 11). Foi adotado para a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 48); são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da Execução Orçamentária, o relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos. A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, ainda, no art. 48, parágrafo único, que a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas.

Outro aspecto passível de reflexão é o que se refere às vedações enfocadas e implicações penais, visto que a Constituição Federal, por si só, não foi capaz de impedir e punir os infratores das normas financeiras; entretanto, visando a dar fim as práticas abusivas, os legisladores construíram uma grande estrutura normativa e criminal composta pelas Leis de Responsabilidade Fiscal, de Improbidade Administrativa e Código Penal Brasileiro. Essa

estrutura considera a realização de despesas não-autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, um ilícito penal, estando seu praticante sujeito à pena de reclusão.

Percebe-se, claramente, ser o Brasil um país de legislação clara e rigorosa, especialmente quando o assunto implica condenações criminais, entretanto, não bastam o rigor da lei e sua clareza, pois o que vai prevalecer é a seriedade e a eficiência dos agentes públicos, levando em consideração a boa aplicação da lei, com os gastos eficientemente fiscalizados, transformando a Lei de Responsabilidade Fiscal num instrumento de exercício da cidadania, contribuindo para a efetiva execução de planos de governo, através da Lei Orgânica Anual (LOA), embasada na Lei do Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Ao passar dos anos, evidenciam-se falhas na Lei de Responsabilidade Fiscal, em assuntos relacionados aos programas e ações voltadas para o cumprimento das metas macrosociais, tanto que, em 2003, a proposta da Emenda Constitucional (PEC n.º 29/2003) determinava que os objetivos impostos à ordem social passariam a ser avaliados por meio de indicadores de responsabilidade social, a serem estabelecidas em legislação complementar.

O Projeto de Lei Complementar sobre Responsabilidade Social, em 2004, estabelece normas de políticas públicas voltadas para a responsabilidade na gestão social do Estado, sob iniciativa da senadora Lúcia Vânia, destacado pelo Tribunal de Contas da União, nos relatórios dos ministros Adilson Motta, Walton Alencar e Ubiratan Aguiar, que, nas últimas prestações de contas do presidente da República, apontaram a necessidade de um diploma legal que desse sustentação para políticas de desenvolvimento e resgate de políticas sociais (ABRÃO, 2003).

A Lei Complementar de Responsabilidade Social surgirá como um instrumento garantidor de investimentos e resultados na área social, principalmente, controle social sobre políticas públicas. Sua proposta é a de tornar-se um modelo essencial para a responsabilidade de todos os Poderes de Estado, Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e todas as esferas de governo - municipal, distrital, estadual, federal - trabalhando em sistema de cooperação, num verdadeiro compromisso em prol de um novo modelo de bem-estar social.

Portanto, a sociedade espera que o Poder Legislativo discuta, urgentemente, essas medidas propostas pela Emenda Constitucional e pelo Projeto de Lei de Responsabilidade Social, acerca das questões sociais, deixando de lado divergências

políticas e interesses pessoais, pois o parlamento não pode ficar omissa diante da grave situação de pobreza e desigualdade social. Esta matéria, para o povo brasileiro, é uma das tarefas mais nobres e relevantes a ser executada por um país, que vem tentando se firmar, de regime e de fato, democrata.

O Tribunal de Contas e a responsabilidade social

Nos últimos anos, mais do que nunca, diante de tanta mazela social, paga-se um preço muito alto pela falta de uma boa aplicação da receita pública para o atendimento das efetivas necessidades da população. A sociedade clama por uma Administração Pública eficiente e transparente, na área de políticas públicas.

A Responsabilidade Social tornou-se um tema defendido por vários setores da sociedade. Pesquisas nos mostram o crescimento diário das organizações do terceiro setor e do voluntariado, além da participação empresarial em iniciativas socialmente responsáveis.

A colaboração do Estado é bastante eficiente no seu papel legiferante, no que diz respeito à proteção aos direitos e garantias dos cidadãos, pois a Carta Magna de 88, reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outras mudanças, aumentou as atribuições de uma democracia social e participativa, reforçada pelos princípios que alicerçam o ordenamento jurídico, ajudando a ampliar e modernizar as funções institucionais dos órgãos de controle externo.

A modernização e o fortalecimento do Sistema de Controle Externo de Contas Públicas exercidos em todos os Tribunais de Contas brasileiros se alarga por meio do Programa de Modernização e Ação dos Tribunais de Contas (PROMOEX). Essa iniciativa é de suma importância para o fiel desempenho de suas funções, de modo a garantir proteção aos cidadãos contribuintes e entidades de bens públicos.

A política de qualidade, atestada pelo certificado *Internacional Organization for Standardization* (ISO), visa a analisar a qualidade dos serviços dos Tribunais de Contas, sendo renovada a cada seis meses, após realização de auditoria de manutenção. Este projeto corrobora, de maneira efetiva, para incrementar a reciclagem e os treinamentos de seus servidores, visando a uma melhor produção nas tarefas executadas.

O Tribunal de Contas, sendo consagrado pela Constituição Federal como instituição democrática de controle, ao exercer sua função de controle externo, tem suas competências explicitadas nos incisos I a XI do art. 71, da Constituição Federal de 88, sendo elas: apreciar tecnicamente as contas públicas, emitindo o parecer prévio (art. 71, inciso I),

documento que servirá de suporte para o Poder Legislativo julgar as contas do Executivo; julgar as contas dos demais ordenadores de despesa (art. 71, inciso II); apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal para fins de registrar, ressalvados os casos contidos na lei (art. 71, inciso III); realizar inspeções e auditorias específicas (art. 71, inciso IV); fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais com capital participativo da União (art. 71, inciso V); fiscalizar os recursos repassados pela União (art. 71, inciso VI); prestar as informações solicitadas de matéria da sua competência (art. 71, inciso VII); aplicar as sanções previstas em lei aos responsáveis por qualquer prejuízo causado ao erário ou irregularidade de contas (art. 71, inciso VIII); estipular prazos para que o órgão ou entidade cumpra suas determinações (art. 71, inciso IX); sustar, caso não seja atendido, a execução do ato impugnado (art. 71, inciso X) e representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (art. 71, inciso XI).

As prerrogativas constitucionais, no entanto, conferidas às Cortes de Contas, só terão o seu valor de responsabilidade social quando houver uma divulgação dos estudos e peças orçamentárias em linguagem fácil, acessível, atingindo a populações menos esclarecidas, no intuito de transformá-las em verdadeiros conhecedores da lei, tendo em vista que a linguagem usada por estas Cortes de Contas é essencialmente técnica, incompreensível à grande maioria da população.

As auditorias operacional, ambiental e social são realidades a serem conhecidas e eficientemente trabalhadas por todos os Tribunais de Contas brasileiros, acompanhando esse processo de modernização, na luta pelo nascimento de uma sociedade mais justa, adotando ações e mecanismos que permitam vencer as dificuldades ainda encontradas nas práticas da Administração Pública.

A sociedade aguarda ansiosa a aprovação destes novos instrumentos legais, sabendo ser um processo difícil e desafiador e, desde já, aspira ao compromisso dos agentes públicos com ações éticas e de eficiente combate à corrupção, pois temos consciência de que a lei, por si só, não é suficiente para garantir mudança de mentalidade e, em consequência, os propósitos de uma administração responsável.

Necessária se faz a conscientização dos cidadãos acerca de seus direitos e deveres cívicos, atuando no sentido de que tal diploma legal encontre efetividade, participando sempre, buscando informações, cobrando dos órgãos públicos, denunciando distorções.

Desse modo, os cidadãos contribuirão para garantir um planejamento responsável e sério, acompanhando a aplicação dos recursos, na certeza de que, surgirá no ordenamento jurídico, um instrumento real e efetivo para construir um outro modelo de gestão pública nacional. Caso contrário, essas iniciativas parlamentares não vão passar de um simples fato inoperante, sem valor nenhum, para a mudança e modernização administrativa da transformação social.

Referências bibliográficas

ABRÃO, Lúcia Vânia. **Proposta de Emenda à Constituição PEC n.º 29/2003**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/senador/luciavani/a/PEC29_2003.pdf>. Acesso em: 17 set. 2007.

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela. **Desafios para a política social brasileira**. Texto para Discussão n.º 985. Brasília: IPEA, out. 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 22 set. 2007.

-----, **Lei Complementar n.º 101**, 4/5/2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em 26 set. 2007.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Mapa do fim da Fome II**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps/MapaFimFomeII/inicio.htm>>. Acesso em: 17 set. 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. **O princípio da transparência no direito financeiro**. 31/08.2005. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=162>. Acesso em: 17 set. 2007.