



O Controle dos Recursos Públicos pelos Tribunais de Contas em Época Eleitoral

Maria Auxília Cavalcante Pinho

Especialista em Controle Externo

Os órgãos controladores e a sociedade brasileira não se dão conta da necessidade de controle dos recursos públicos em época eleitoral. Como os órgãos controladores podem contribuir para referido controle, com eficiência e eficácia? Os casos freqüentes de corrupção e desmandos são evidentes na execução dos gastos públicos, necessitando-se, com urgência, de mudanças na atuação dos órgãos controladores. Os tribunais de contas e a Justiça Eleitoral exercem ação fundamental na condução dos casos em voga, mas não o suficiente para inibir abusos. A importância desse controle surge como forma de incentivar o gestor público a agir com eficiência e transparência na utilização dos recursos públicos em época eleitoral.

A ampla disputa política diante das transformações sociais no final do século denota as fragilidades dos modelos de controle. As mudanças devem caminhar no sentido de ampliar e reaver cada vez mais a cidadania no Brasil.

Ressalvado o esforço desenvolvido pela Justiça Eleitoral para operacionalizar o processo eleitoral, o problema está nos órgãos controladores, os tribunais de contas, que, se omitindo de suas funções, costumam manter longa e serena distância desse panorama. Parece temerem algum comprometimento, o que favorece o agravamento do quadro caótico que desacredita o sistema judicial e de controle e reduz a fé do cidadão na própria democracia.

Como, porém os tribunais de contas podem contribuir para o controle mais eficiente dos recursos públicos em época eleitoral? Hipoteticamente, se os tribunais de contas, em parceria com o Ministério Público e a Justiça Eleitoral, praticassem ações interativas e sistematizadas, atuando nos meses de agosto, setembro e outubro, otimizariam a eficácia alcançada mediante caráter preventivo, de orientação e controle, inibindo os possíveis desvios e, conseqüentemente, a má utilização dos recursos públicos neste período.

Propor a criação de tipos de controles nas eleições, visando a maior transparência na utilização de recursos públicos, juntamente com a integração entre os órgãos controladores, no tocante ao estabelecimento de metas e diretrizes a partir de ações sistematizadas que

ARTIGOS/DOCTRINAS

valorizam a qualidade total no controle dos recursos públicos em época eleitoral.

Renato Martins Costa, presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ressalta no informativo dessa Corte, a missão do administrador público:

Ele não pode fazer nada sem uma lei que o permita, enquanto o administrador privado pode fazer tudo que a lei não proíba. Manifestou seu entendimento quanto aos prefeitos bem intencionados, cerca de 99,9%, merecendo, por isto, crédito colaborando na realização de eventos, além de estar sempre à disposição para esclarecer dúvidas. O Tribunal é parceiro do administrador público, tenham sempre isto em mente. Se não fosse em nome dos bons resultados econômicos e sociais, seria pelo trabalho mais tranqüilo que a boa conta nos propicia, quando comparado à conta ruim, mal feita, mal documentada (COSTA, 2004, p.8).

Segundo Santana (2000, p.28), "o período eleitoral é dos mais intrincados se confrontando com a Administração Pública e a sua continuidade, especialmente porque a ordem jurídica vigente possibilita a reeleição dos chefes do Poder Executivo". Mudar o poder trocando os chefes do Poder Executivo é necessário, quando se trata de regime político republicano com regras políticas e eleitorais fundadas na Lei Maior; e a sucessão de poder envolve tudo aquilo que se realizou, de bom e ruim, na respectiva Administração. É o caso das dívidas públicas que são transferidas para mandato seguinte.

A Administração Pública deve atuar com base nos princípios constitucionais tão bem preceituados na Constituição Federal (art. 37), tais como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a fim de evitar o abuso do poder econômico, a corrupção e a fraude, assuntos tão evidenciados na conjuntura atual, desprotegendo a normalidade e a legitimidade das eleições.

As normas que incidem sobre a espécie são em grande e variado número, pois colhem regras e princípios constitucionais (políticos e administrativos) para serem ajuntados às normas infraconstitucionais regentes das eleições e vinculantes da Administração Pública. As normas e princípios eleitorais inseridos na Carta Política, não desmerecendo, no particular, tudo aquilo que se relega a plano secundário mas de importância vital estão no preâmbulo da Constituição de 1988. A partir dali recupera-se o vigor dos princípios republicano e federativo, bem assim o valor da democracia, da cidadania e da soberania popular.

As normas constitucionais predominam de acordo com o ordenamento jurídico, justamente porque se originam do desejo imperante do povo, juntamente com o poder constituinte das instituições estatais, nascendo, aqui, a organização do sistema do direito,

ARTIGOS/DOCTRINAS

compondo subsistema normativo denominado Direito Eleitoral.

O direito de voto a todos os cidadãos, produz os direitos políticos, bem como as normas constitucionais referentes aos partidos políticos e outros preceitos presentes em todo o Texto Maior.

Na Constituição Federal de 1988 (art. 22, I), criou-se a repartição das competências entre os entes federados, atribuindo-se apenas à União a competência para legislar sobre Direito Eleitoral. Ressalte-se que, ocorrendo alteração legal do processo eleitoral, esta entrará em vigor na publicação somente se aplicando à eleição um ano após a sua vigência (art. 16).

De acordo com Santana (2000, p.31):

O ordenamento jurídico-eleitoral rege-se estruturalmente pelas mesmas regras que informam a organização do direito positivo, prevalecendo a norma de nível mais superior e sempre a de natureza constitucional, a revogação de uma norma por outra superveniente de mesma hierarquia, valendo os princípios gerais do direito como mecanismos de interpretação.

Parte daí a noção lógica da responsabilização do agente público, do detentor de parcela do poder do Estado. A Administração deve agir com obediência à ordem jurídica posta, com o que dá efetividade à mencionada legalidade e, de consequência, atende aos fins que justificam a sua existência. A necessidade de controle sobre tal atividade se mostra, por isso, evidente para consolidar o legal e fulminar o ilegal, o inoportuno ou ineficiente.

São palavras de Santana (2000, p.32):

Todo esse aparato legislativo eleitoral está intimamente ligado àqueles princípios magnos postos em relevo acima para permitir a normalidade e a legitimidade das eleições, propiciando-se nesta a igualdade entre os concorrentes e a liberdade do voto. E esse será o desafio a ser enfrentado: dar efetividade às regras que norteiam a Administração Pública e às regras eleitorais, a um só tempo. E esse desafio não é só do Administrador. É de toda a sociedade.

O controle é o poder de vigilância, fiscalização, orientação e correção de condutas da Administração Pública, por parte dos órgãos competentes do Estado que são os Poderes: Legislativo, Judiciário e o próprio Executivo, dos cidadãos e grupos sociais, nas diversas esferas de Governo e administração.

Corroborando essa idéia, Di Pietro (1998, p.478) assinala:

O poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e o Executivo, com o objetivo de garantir

ARTIGOS/DOCTRINAS

a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico.

Todas as atribuições constitucionais previstas na Lei Fundamental para a Administração Pública sujeitam-se a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário. Este controle deve alcançar não só a correção dos atos ilegais, mas também dos atos ilegítimos (inefcazes, não econômicos).

Além dos controles tradicionais (jurisdicional, administrativo e legislativo), os órgãos controladores questionam e investem na opinião popular como mecanismo de reestruturação e mudança para a transparência da Administração Pública, que é o controle social. Em alguns trabalhos recentemente escritos como os de (DI PIETRO, 1998; BRESSER PEREIRA, 1998), pode-se notar que a expressão controle social se refere à possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos.

A Constituição do Estado do Ceará estabelece:

Art. 11. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato de classe é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado ou Tribunal de Contas dos Municípios, exigir-lhes completa apuração e devida aplicação das sanções legais aos responsáveis, ficando a autoridade que receber a denúncia ou requerimento de providências obrigada a manifestar-se sobre a matéria.

Cabe aqui sugerir, aos órgãos de controle, aprimorar o processo democrático, estabelecer diretrizes de ação que valorizem os postulados fundamentais do controle com base em critérios transparentes e objetivos. Denota-se, nesse particular, grave deficiência, resultado de ausência de cultura de planejamento, sistemático e integrado, no âmbito dos órgãos referidos. Isso opõe-se frontalmente aos postulados de eficiência e de qualidade total, originando ações casuísticas, dirigidas por ausência de critérios objetivos e contrastáveis.

Evidencia-se o fato de que os tribunais de contas e a Justiça Eleitoral, ao corrigirem seus procedimentos, poderão contribuir de forma revolucionária na realização deste processo democrático.

As contas de candidatos a cargos públicos deveriam ser analisadas na íntegra, cobrindo os quatro exercícios que antecedem o pleito. Devem ser estabelecidas e praticadas, dentre os quais reputação ilibada, honestidade, experiência em gestão de recursos públicos, prestação de contas com a comunidade diante das promessas de campanha (no caso de reeleição), fatos que aqui se registram como mera sugestão, aliás no âmbito do que deve ser natural quando se trata de cidadãos.

Consoante se vê na atual Carta Política, as cortes de contas foram alçadas a um plano de maior importância para a moralização da Administração Pública brasileira, *ex vi* do disposto

ARTIGOS/DOCTRINAS

nos artigos 31 e 70 a 75, constantes de todo um embasamento e respaldo a ser utilizado pelos tribunais de contas para execução de sua competência.

Ao ressaltar o artigo 71, II, que trata da competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros e valores públicos, aos que derem causa a extravio, perda ou outra irregularidade que resulte prejuízo ao Erário, o Tribunal de Contas apenas emite parecer prévio sobre as contas do Executivo, as quais passarão depois pela análise do Poder Legislativo.

As eleições representam momento significativo para o exercício da cidadania. É a sociedade que definirá os executores e condutores da estrutura política, em especial a socio-econômica. Juntamente com as instituições que contribuem para a aplicação e cumprimento do Direito Eleitoral, o Ministério Público e a sociedade civil procuram combater o crime eleitoral, debatendo com as instituições a legislação, os elementos, as circunstâncias e os valores que definem o contexto em que transcorrerão as eleições. Foram promovidos seminários visando à discussão de questões legais e também morais do processo eleitoral, e as experiências e possibilidades de atuação no combate à corrupção eleitoral, uma das maiores responsáveis pelo empobrecimento do exercício da cidadania.

Em ano de eleições, o festival de propaganda com dinheiro público é sempre impressionante. Verdadeiras fortunas, que poderiam ser empregadas na erradicação da miséria, são postas a serviço da vaidade pessoal, da promoção de candidatos e de campanhas feitas à custa de suor dos miseráveis, daqueles que acordam de madrugada para manter viva a economia do País.

Em matéria de exemplo, nossos representantes no Legislativo deixam muito a desejar. Ao contrário do que é exigido de qualquer aspirante à emprego público, políticos não precisam ter a ficha limpa para ter a candidatura aceita (*Nada consta*). São candidatos que se elegem respondendo processo por tráfico de drogas, inquérito, lesão corporal, falsificação de documentos e falsidade ideológica, ou por envolvimento em compra de votos; também respondem a processos na área cível de execução fiscal por dívidas junto à Fazenda Nacional.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) se manifesta amiúde a favor da criação de mecanismos para impedir que criminosos tentem a carreira política em busca de imunidade e foro privilegiado, como, por exemplo, a proposta de emenda constitucional no Congresso para mudar a legislação.

O Tribunal trabalha pelo sucesso da Administração Pública, alertando os agentes políticos sobre os cuidados que devem ter com quem “vende facilidades” do Tribunal, alegando bom relacionamento e influência junto aos técnicos e conselheiros.

Os sistemas de controle deverão ser capazes de fiscalizar a direção da atividade

ARTIGOS/DOCTRINAS

administrativa para que ocorra conforme as normas, pois, quando do descumprimento desta norma, quem lhe der causa será chamado a responder pelos seus atos, podendo sofrer as sanções inseridas na própria Lei Complementar nº 101/2000 e em outros diplomas legais, consoante dispõe o art. 73 da mencionada norma.

O princípio da supremacia do interesse público, geralmente identificado com o princípio da finalidade pública, está presente tanto no ato da elaboração da lei como no ato da sua execução pela Administração. Se o administrador violar a supremacia do interesse público, a isonomia, a moralidade e a impessoalidade, haverá desvio de poder ou inclinação de finalidade tornando o ato ilegal, prevalecendo o interesse individual sobre o proveito público.

Sugere Fernandes (1998, p. 19-20) “que os Tribunais de Contas e a Justiça Eleitoral corrijam imediatamente procedimentos, contribuindo para postura evolutiva do processo eleitoral”, e exige do Ministério Público Eleitoral e do Ministério Público que atua junto aos tribunais de contas a adoção de posicionamentos como:

- a promoção pessoal viola a legislação eleitoral, ao mesmo tempo em que efetiva despesas públicas; a despesa que viola a lei, ou que simplesmente por essa não está amparada é ilegal;
- a promoção pessoal, como o uso irregular de verbas públicas com a conseqüente rejeição das contas públicas podem ensejar a inelegibilidade;
- nem o Tribunal de Contas, nem a Justiça Eleitoral agem de ofício, necessitando de provocação, que pode ser inclusive do respectivo Ministério Público, de partido político ou de particular denunciante;
- a necessidade de integração das informações e dados coligidos em processos, pois nesse caso específico a violação do direito acarreta crime eleitoral e o dever de ressarcir o erário;
- deve o Ministério Público eleitoral requisitar informações aos TC's, do mesmo modo que o Ministério Público que atua junto aos Tribunais de Contas deve requisitar informações ao Ministério Público ou à Justiça Eleitoral, iniciando cada um em sua respectiva esfera de competência as ações pertinentes;
- os contratos de publicidade e propaganda mantidos pelo Governo devem merecer redobrada atenção por parte dos Inspectores dos Tribunais de Contas, pois se prestam, mais facilmente ao desvio de finalidade.

O administrador que tiver as contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas é incluído na lista para remessa ao órgão da Justiça Eleitoral, além de ser-lhe aplicada a pena de multa. A Justiça Eleitoral formula juízo de valor a respeito das irregularidades, configurando ou não

inelegibilidade.

A Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, com base na Lei Maior, estabelece:

Art. 1º. São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão do órgão competente, salvo se, a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da decisão;

(...).

Sendo a decisão pela irregularidade apenas um dos elementos da inelegibilidade, é necessário que o Tribunal de Contas delibere ser a irregularidade insanável, ou, quando da impugnação da candidatura, a Justiça Eleitoral, levando em conta o relatório e voto acolhido pelas cortes de contas, decida se a irregularidade é insanável ou não.

O Tribunal de Contas de Pernambuco criou, a partir do exercício de 2000, um modelo de controle de recursos públicos em época de eleição que a cada pleito aprimora perspectivas. Este controle surgiu em função do crescente aumento de denúncias e escândalos com relação ao irregular uso do dinheiro do povo e à cobrança da sociedade quanto à fiscalização neste período.

Foi assim que aquela corte sentiu a necessidade de estruturar procedimentos de fiscalização iniciando o que chamaram de "Operações Eleições", como forma de atuar de maneira preventiva no controle dos gastos públicos. As perspectivas são verificadas para cada período eleitoral, pois os cenários são diferentes para cada eleição, seja a situação de desemprego, violência, pobreza, enfim, desigualdades sociais.

Assim, a experiência da fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas de Pernambuco demonstra bons resultados, evitando desvios de recursos e a utilização da máquina administrativa para fins eleitorais, além de ser elemento inibidor para o ente fiscalizado.

É fundamental que os tribunais de contas atuem nas eleições municipais, de forma preventiva e concomitantemente, evitando desvios de recursos sem finalidade pública, inibindo o órgão fiscalizado quanto à utilização da máquina administrativa para fins eleitorais. Reaver a cidadania, orientar e controlar deve ser o papel principal dos tribunais de contas como órgãos fiscalizadores. É necessário que as cortes da espécie no País enfrentem severamente a reforma do sistema que produz as distorções. Que estes tribunais procurem seguir a linha da Corte de Pernambuco, há pouca mencionada como modelo executor de controle em época de

eleição, período tão carente de cuidados com os gastos públicos.

Manifesta-se, neste espaço, a expectativa de que, com o Programa de Modernização dos Tribunais, Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios (PROMOEX), seja efetivada o aprimoramento das atividades com o incremento no fluxo de informações mais transparentes, levando divulgação ampla à população sobre os maus gestores, a fim de que possa ser eliminada a possibilidade de reeleição de agente ímprobo.

Há necessidade de integração dos órgãos de controle interno e externo (tribunais de contas), Ministério Público, Justiça Eleitoral, OAB e Poder Judiciário, visando a assegurar o desenvolvimento do processo eleitoral sem o uso da máquina administrativa ou desvio de recursos públicos. Que juntos, em parceria, trabalhem por mudanças na legislação, muitas vezes omissa e ineficaz.

Há necessidade de transparência nas contas públicas e de conduta adequada dos agentes públicos, os quais deverão observar sempre os princípios jurídicos e éticos aplicáveis à Administração, para alcançar os melhores resultados na gestão dos recursos postos sob sua responsabilidade.

Referências Bibliográficas:

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. **Código Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2004.

_____. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Regimento geral das eleições. **Diário Oficial [da União]**, 15 out. 1997.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados/Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 2000

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Dispõe sobre os casos de inelegibilidade, prazos cessação e determina outras providências. **Diário Oficial [da União]**, Brasília: DF, p. 009591.

COSTA, Renato Martins. Cuidado com as sanções. **Informativo do TCE**. Tribunal de

ARTIGOS/DOCTRINAS

Contas do Estado de São Paulo, n. 40, p.8, mar./abr. 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 9ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. O controle da administração pública em ano eleitoral. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 29, n. 77, p.15-26, jul./set. 1998.

SANTANA, Jair Eduardo. **Apontamentos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Administração pública em ano eleitoral. IN: CASTRO, Flávio Régis Xavier M. (coord.). Belo Horizonte: Del Rey/Atricon, p.28 32, jul. 2000.