

A Relação entre Fiscalização e Desenvolvimento

Dalton Tria Cusciano

Advogado.

Graduado e Mestrando em Direito pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EDESP/FGV).

Resumo: A constante correlação entre as expressões desenvolvimento e crescimento econômico torna míope o discurso de diversos economistas e juristas, que se preocupam apenas com fatores que influenciam o crescimento, acreditando ser o crescimento econômico o único caminho para o desenvolvimento. O caminho inverso, do desenvolvimento como fomentador do crescimento, em um contexto no qual os conceitos de desenvolvimento e crescimento são distintos é pouco trilhado, servindo este trabalho para iluminar tal linha teórica, apresentando um novo prisma sobre o papel do Tribunal de Contas no cenário nacional e sobre o conceito de desenvolvimento.

Começamos este artigo com o seguinte questionamento: Crescimento econômico e desenvolvimento são sinônimos?

A resposta variará de acordo com o referencial teórico utilizado; para Celso Furtado, “o desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a” (Furtado 1967). Por seu turno, Bresser-Pereira considera desenvolvimento econômico e crescimento duas expressões sinônimas (Bresser-Pereira, 2008). Já para Fábio Nusdeo, o desenvolvimento representa uma série de alterações qualitativas e quantitativas que resultam em uma mudança tanto econômica quanto cultural, política e social (Nusdeo, 2005).

Neste trabalho adotaremos a concepção de que há uma distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento, utilizando como conceito de desenvolvimento a ideia de Amartya Sen.

Para Amartya Sen, o desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades substantivas, sendo tal expansão o fim primordial de cada sociedade e o principal meio do desenvolvimento (SEN, 2000). Quebra-se a fórmula desenvolver para libertar, adotando-se sua antítese, libertar para desenvolver.

Libertar, utilizado no sentido de expansão das liberdades substantivas, pode ser conceituado como atribuir aos indivíduos capacidades básicas que os intitulem a serem arquitetos de suas próprias vidas, fornecendo condições para “viverem como desejariam.”¹

Tais capacidades básicas são divididas por Amartya Sen em 5 (cinco) tipos de liberdades substantivas, a saber:

a) Liberdades políticas: Entendidas como aqueles direitos conferidos aos indivíduos que permitem a liberdade de expressão, liberdade política (escolha de partidos e de membros do Executivo e do Legislativo, voto secreto, possibilidade de crítica e de dissenso), imprensa livre e liberdade de fiscalização;

b) Facilidades econômicas: Possibilidade de utilização dos recursos econômicos visando o consumo, troca ou produção, em um ambiente no qual a distribuição de riqueza se faz importante diante de um aumento da renda e da riqueza de um país, ou seja, a elevação da renda e da riqueza gerada no país deve corresponder a maiores oportunidades de utilização dos recursos econômicos pelos indivíduos.

Ademais, os cidadãos devem ter condições de obter acesso a financiamentos, desde que devidamente respeitados os recursos financeiros disponíveis;

c) Oportunidades sociais: São os serviços prestados pelo Estado de forma adequada e eficiente como saúde, educação, segurança, que influenciam a liberdade dos indivíduos de duas formas: 1) fornecendo condições básicas de sobrevivência (por meio de vacinações, remédios, proteção²) e 2) alijando barreiras de privação de liberdade decorrentes, por exemplo, do analfabetismo/analfabetismo funcional, que afasta os cidadãos nessas condições de oportunidades de trabalhos;

d) Garantias de transparência: Conceituadas em síntese como o direito a informação acerca, por exemplo, do dispêndio do erário

¹ O termo foi traduzido, quando da tradução para o idioma português, para maiores informações vide SEN, Amartya, Desenvolvimento como liberdade, tradução Laura Teixeira Motta, São Paulo, Companhia das Letras, 2000, p. 54.

² Utiliza-se o termo proteção no contexto da segurança pública, de forma a evitar que os indivíduos estejam expostos a riscos a sua segurança ou vida.

ou então dos votos proferidos no Legislativo ou os projetos de lei formulados por seus representantes eleitos. Tais garantias visam coibir a corrupção, o nepotismo, transações ilícitas, captura, irresponsabilidade fiscal, etc.;

e) Segurança Protetora: Asseguração de meios básicos de sobrevivência para os indivíduos que se encontrem em situação de extrema miséria, sob o risco de morte por inanição ou por hipotermia, ou ainda fome iminente. Dentre os meios disponíveis que poderiam ser utilizados para evitar tais situações encontram-se a possibilidade de suplementos de renda aos indigentes, distribuição de alimentos e vestuário aos necessitados, etc.

Denota atenção o tipo de liberdade substantiva classificada como garantias de transparência, cabendo o questionamento qual a importância dessas garantias de transparência para o desenvolvimento?

A resposta é de simplicidade extrema, os contribuintes detêm o direito de saber como a pecúnia arrecadada é distribuída e aplicada pela Administração Pública. Tendo essas informações, poderão fiscalizar a aplicação do erário, e saber se este está sendo alocado da forma mais eficiente.

Ademais, a transparência do dispêndio público evita o superfaturamento de obras públicas, remunerações exacerbadas a funcionários públicos, além de que a clareza de regras e o combate ao peculato dos agentes públicos evita ou ao menos reduz a sonegação tributária.

Se os investimentos públicos forem ineficientemente alocados, se houver sonegação fiscal e peculato, os diretamente prejudicados serão os contribuintes, que não terão a adequada contraprestação dos serviços públicos, que foram financiados por meio dos tributos.

Ao se pagar tributos elevados, cria-se a expectativa de investimentos em infraestrutura, saúde e educação de qualidade, existência de uma rede social de proteção que impede a miséria absoluta, etc.

Para se efetivar essa transparência, as instituições desempenham um papel basilar, de importância reconhecida pela Escola da Nova Economia Institucional (NEI), que apresenta como impor-

tante linha de pensamento a concepção de que as instituições importam, ou seja, as instituições passam a ser uma importante variável na análise econômica.

Tal importância decorre do papel regulador e coordenador das relações econômicas, exercido pelas instituições, que fornecem um ambiente seguro e previsível para as trocas ocorridas no mercado, coibindo condutas que atentem às qualidades desse ambiente.

Sob tal prisma vale salientar o trabalho de Douglass North, que tenta explicar as diferenças no desenvolvimento econômico entre diferentes países, por meio da evolução das instituições, que de acordo com seu entendimento são regras formais ou informais, criadas pelos indivíduos visando à regulação das suas interações dentro de uma determinada sociedade (North, 1990).

Tais instituições têm como papel fundamental reduzir as incertezas existentes no ambiente criando estruturas estáveis que regulem de maneira previsível a interação entre os indivíduos, sendo a diferença qualitativa entre as instituições responsável pela diferença nos padrões de desenvolvimento.

Nesse contexto surge o Tribunal de Contas, enquanto instituição, atuando como monitor das atividades dos gestores, podendo corrigir-lhes os rumos, ou até mesmo puni-los. A dinâmica de fiscalização é imprescindível, pois são constantes as mudanças de rumo que representantes do povo imprimem às suas gestões, principalmente em períodos pós-eleitorais com mudanças de partidos a frente dos Poderes Executivo e Legislativo.

Para exercer esse papel é fundamental que o Tribunal de Contas possua autonomia, o que permite a seleção de seus funcionários, a administração de seus recursos, despesas e metas de prioridade na execução de seus serviços.

A autonomia permite que o Tribunal de Contas organize os trabalhos de fiscalização, estabelecendo prazos para a realização de auditorias, fixando a abrangência do ato executado pelo gestor a ser controlado, e evitando a captura.

De acordo com a teoria da captura, a instituição tem comprometida sua condição de autoridade zeladora do interesse coletivo, passando a reproduzir atos destinados a legitimar a consecução de interesses privados dos segmentos fiscalizados.

O papel de fiscalizador, conferido ao Tribunal de Contas, decorre de competência exclusiva, de acordo com norma jurídica de envergadura constitucional, que também prevê a execução de suas tarefas independentemente de provocação.

Vale salientar brevemente o texto constitucional, que assevera:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

Denota a atenção às expressões economicidade e legitimidade, presentes no texto supracitado, responsáveis pela introdução de novos parâmetros no controle do patrimônio público. Os Tribunais de Contas, ao averiguarem a economicidade das contas públicas, devem verificar se os investimentos feitos trouxeram melhoria à atividade estatal, ou seja, se foram alocados de forma eficiente.

Tais expressões alteram a crença muito difundida de que os Tribunais de Contas combatem apenas o peculato, atuando no modelo clássico de finanças, fiscalizando tão somente a aplicação técnica da receita e despesa. Pelo contrário, apresentam função ampla, defendendo a competência gerencial dos gestores públicos no trato do erário.

Podemos entender por legitimidade as características contidas na natureza do ato, não bastando este estar revestido pela legalidade, devendo também verificar-se sua moralidade e seu fim público.

Já no que se refere a economicidade há que se verificar a relação entre os gastos efetuados e os benefícios gerados para aquela comunidade, ou seja, a relação custo/benefício do ato praticado, e se o ato contemplou as necessidades públicas locais.

Esse novo papel dos Tribunais de Contas se coaduna com os paradigmas internacionais sobre o tema, muito bem elaborados por Humberto Guimarães Souto, que afirma:

“Em primeiro lugar, todas as entidades fiscalizadas realizam monitoramento sistemático do cumprimento de suas deliberações, por meio, principalmente, da realização de auditorias. Essa atividade, realizada de forma autônoma ou em conjunto com o Parlamento, aumenta a pressão para implementação das orientações do órgão de controle e possibilita avaliar a eficácia de tais orientações.

Outra tendência é a importância crescente das auditorias operacionais e das avaliações de programas, que, ao contribuírem para melhoria de desempenho dos entes públicos e para aproveitamento mais racional dos recursos, permitem resgatar o papel do controle como uma das funções da Administração e atendem ao anseio social por funcionamento mais eficiente do poder público. Uma terceira constatação foi a forte publicidade dos resultados das ações de fiscalização, considerada estratégica pelos órgãos de outros países para estimular o controle social e para aumentar a efetividade das deliberações.

A quarta constatação foi a de que os sistemas de controle procuram, cada vez mais, atuar de forma preventiva, por meio da realização sistemática de fiscalizações.

Por último, as entidades fiscalizadoras, de maneira geral, procuram divulgar as boas práticas administrativas. O objetivo é obter um efeito multiplicador, que irradie para outros órgãos e entidades.” (Souto, 2002).

Ressalta-se que a previsão constitucional prevista no artigo 70, aplica-se, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados e Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, de acordo com regra esculpida no artigo 75 da Constituição Federal.

Apesar da inegável importância dos Tribunais de Contas na manutenção e luta por ampliação das garantias de transparência, não são só de responsabilidade dos Tribunais de Contas tal manutenção e luta, cabendo tal função também aos gestores dos três po-

deres, de acordo com o artigo 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que assevera:

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 e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Caso os gestores neguem publicidade aos instrumentos mencionados no artigo 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pratica ato de improbidade administrativa, expressamente previsto no artigo 11, inc. IV, da Lei 8.429/92, que dispõe:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

Tal, conduta sujeita o agente à pena de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos e pagamento de multa de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, além da proibição de contratar com Poder Público, conforme disposto no artigo 12, inc. III, da Lei 8.429/92, conforme podemos vislumbrar abaixo:

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Podemos perceber, portanto, que além do papel dos Tribunais de Contas, cabe a todo gestor público, por força de lei, executar de forma transparente suas atribuições, sob pena de sanções.

Uma dúvida frequente relaciona-se com a forma de atuação do Tribunal de Contas, afinal como ele atua?

No âmbito estadual, em geral governadores e prefeitos apresentam anualmente à assembleia legislativa e às câmaras municipais respectivamente, de acordo com as normas constitucionais já visitadas neste trabalho, um relatório referente ao exercício anterior, sobre o qual, o Tribunal de Contas elabora um parecer aprovando ou rejeitando as contas.

Paralelamente a esse trabalho, os Tribunais de Contas também analisam e julgam os processos de licitações, atos de aposentadoria e de admissão de servidores, de acordo com as regras constitucionais, podendo analisar previamente editais de licitação, se provocados.

Tal provocação pode ser efetuada por qualquer cidadão ou licitante, de acordo com a lei 8.666/93, que de maneira perspicaz atribuiu aos cidadãos meios de defender a *res* pública.

Sua competência abrange órgãos e entidades, autarquias, sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas, de acordo com a natureza dessas (municipal, estadual ou federal), lembrando que excepcionalmente existem dois Tribunais de Contas Municipais, o do Município de São Paulo e o do Município do Rio de Janeiro.

Importante salientar, que mesmo com previsões legais e o basilar papel do Tribunal de Contas, o cidadão tem grande poder no exercício de garantir a transparência e o desenvolvimento, seja na forma prevista da lei 8.666/93, seja de acordo com o positivado na Constituição Federal, no artigo 31 §3º:

“As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.”

Logo, compete a todos os contribuintes coibir atos perpetrados contrários à boa alocação do erário ou ao interesse público, sendo o principal momento de coerção dessas práticas as eleições, oportunidade na qual por meio do voto apoiamos ou rejeitamos determinadas condutas, discursos ou planos de gestão.

Nas demais ocasiões, cabe a todos nós auxiliar os Tribunais de Contas, que detêm um papel determinante tanto na fiscalização, quanto na prevenção por meio de informativos e consultas das contas públicas, reduzindo assim eventuais assimetrias informacionais e capacitando o cidadão a atuar de forma pró-ativa, se assim desejar.

Ressalta-se que os instrumentos de publicidade existentes devem ser ampliados, garantindo amplo acesso da população às informações imprescindíveis da política fiscal, a fim de garantir o direito à informação, como base do Estado Democrático de Direito, auxiliando a manutenção das garantias de transparência, e, por conseguinte o desenvolvimento.

Contudo, como já dito anteriormente, o poder fundante da fiscalização e da coerção de eventuais deslizamentos de gestores públicos compete principalmente aos cidadãos, e essa lição de cidadania deve ser sempre enaltecida, pois o erário bem aplicado e de forma transparente gera desenvolvimento, e este, por conseguinte, se traduz em melhores condições de vida para a sociedade, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.

NORTH, D., **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press, 1990.

NUSDEO, F. **Curso de Economia – Introdução ao Direito Econômico**. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PEREIRA, L. C. B., conteúdo disponível em <<http://www.bresserperera.org.br/papers/2008/08.18.ConceitoHist%C3%B3ricoDesenvolvimento.31.5.pdf>>, acessado em 20 de junho de 2010.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**, tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUTO, H. G. O Tribunal de Contas da União e a Defesa do Patrimônio Público e Social. **Revista do Tribunal de Contas da União**. V.33. n.94. Brasília, 2002.