

O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA IMPLANTAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Vanice Lírio do Valle[✉]

RESUMO:

O imperativo de atualização de sentido do texto constitucional é algo que não se dá tão-somente no plano dos direitos e garantias – mas também no plano do desenho institucional. Assim, reconfigurar o papel das instituições (observados, naturalmente, os limites constitucionais) tendo em conta sempre sua função na arquitetura do poder é tarefa que concorre para o desenvolvimento constitucional. Nestes termos, os Tribunais de Contas vem atravessando profundo processo de reinvenção institucional, intensificando seu potencial de contribuição para o aperfeiçoamento prospectivo da ação pública. A par de investir no seu perfil multidisciplinar e técnico, as Cortes de Contas têm como missão futura, concorrer para o incremento da função controle como um todo, estreitando seus laços de colaboração com a cidadania e ainda com o Poder Judiciário no monitoramento das ações públicas.

Palavras-chave:

Tribunal de Contas – controle da Administração Pública – desenho institucional.

1. CONSTITUIÇÃO, ATUALIDADE DE SENTIDO E SEUS EFEITOS NO PLANO INSTITUCIONAL

Diz-se do momento constituinte, expresse uma decisão fundacional; uma ocasião em que se traçam as finalidades do Estado que se organiza, e o arranjo de estruturação do poder que se revele necessário á consolidação desse mesmo ente estatal. Também é sabido que a constituição que decorre desse “marco zero” organizativo¹ não é estática, mas se apresenta como verdadeiro organismo vivo, sujeito a fenômenos de mutação no processo permanente de atualização de seu

[✉] Visiting Fellow no Human Rigths Program da Harvard Law School. Pós-doutorado em Administração pela EBAPE-FGV, Doutora em Direito pela Universidade Gama Filho, Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Universidade Estácio de Sá e Procuradora do Município do Rio de Janeiro. As presentes considerações foram apresentadas no IV Encontro de Auditoria Operacional promovido pelo Tribunal de Contas de Pernambuco, em 22 de outubro de 2009.

¹ A referência a “marco zero” se dá entre aspas, porque hoje já resta incorporado à teorização acerca do momento constituinte, a percepção de que esse momento inaugural no mais das vezes vê-se constringido, ainda que faticamente, pela circunstância de que a vida e a coletividade não param enquanto se delibera acerca da nova moldura normativa a regular o convívio futuro.

sentido.

Se esse fenômeno de incessante busca de sentido do Texto de Base se revela perceptível no campo dos direitos e garantias fundamentais que a Carta de 1988 veio a traçar; não é menos presente no campo da *arquitetura institucional* que ela constrói como fiel da concretização do projeto de avanço social que ele traduz². Assim, consolidado o Estado Democrático de Direito, é inegável que a estrutura de organização e controle do poder que a Carta de 1988 propôs também veio a receber, com o decurso do tempo, o sopro vivífico destinado a assegurar a cada qual das instituições ali contempladas, o seu lugar no desenvolvimento das relações cratológicas. O fenômeno hoje por tantos identificado do “protagonismo judicial” constitui manifestação clara de uma (re)acomodação institucional, provocada pelas novas relações de poder.

Observe-se que o Texto de 1988, no que toca à organização dos vetores de força presentes no agir cratológico, optou tanto pela aposta em estruturas novas – como a Defensoria Pública em todos os níveis³, a Advocacia Pública entendida como função de Estado⁴, etc. –; como também no incremento do *status* de instituições já conhecidas como o Ministério Público, que no sistema brasileiro, reforçado em muito em sua função e autonomia, veio a alcançar um papel de grande relevância no monitoramento do agir estatal, e da compatibilidade dessa atuação com as prioridades traçadas no texto constitucional.

Transcorridos já 21 anos da promulgação desse desenho de vida em comum que é a Carta-Cidadã, é indiscutível que em alguns casos, a cogitação constitucional teve suas expectativas originais suplantada em muito pela consolidação desse mesmo projeto⁵ – e nesse campo fenomenológico, desponta o crescimento da

² O exemplo mais notório da atualização de sentido no plano institucional se relaciona com a reconfiguração pelo STF de um de seus vetores cardiais, a saber, o princípio do equilíbrio e harmonia entre os poderes, que evolui de uma compreensão originalmente segregadora de funções, para uma atuação integrada dos braços de poder político institucionalizado em favor da efetividade constitucional (no tema, consulte-se VALLE, Vanice Regina Lírio (org.). **Ativismo jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal**. Laboratório de Análise Jurisprudencial do STF. Curitiba: Juruá Editora, 2009, p. 93 e ss.)

³ No que toca especialmente à Defensoria Pública, a reconfiguração de seu papel e necessárias prerrogativas se teve por formalmente incorporada ao texto constitucional mais recentemente, com a edição da Emenda nº 80.

⁴ Destacando a importância da independência técnico-funcional da Advocacia de Estado para que possa ela concorrer para a realização da justiça e da democracia, consulte-se MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Independência técnico-funcional da Advocacia de Estado. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro: Lúmen Júris, Vol. XVI, fls. 3-23).

⁵ Em que pese o tom sempre mais candente do discurso que aponta os insucessos do projeto de sociedade brasileira traduzido no texto de 1988, é fato que quando menos, o Texto Fundamental prestou o inequívoco serviço de consolidação da normalidade democrática – prioridade absoluta

importância institucional dos Tribunais de Contas.

A proposta constitucional apontava no art. 70 e seguintes aos Tribunais de Contas, um papel que transcendia – já na ocasião – o exercício tradicional do controle formal de legalidade⁶. O deferimento, no Texto de Base, de deveres de monitoramento não só da legalidade, mas também de legitimidade e economicidade da ação estatal, desenvolvido por intermédio da fiscalização contábil e orçamentária, mas também daquela financeira e operacional; tudo isso apontava um relevante espaço institucional reservado ao sistema de controle como um todo e às Cortes de Contas em particular.

Observe-se que o modelo proposto, embora pudesse encontrar referências no cenário alienígena, revelava-se inédito na vivência brasileira com essa mesma instituição, que não merecera ainda em nosso ordenamento constitucional, o conjunto qualificado de atribuições que a Carta de 1988 lhe apresentava⁷.

Não é difícil compreender a opção constitucional. Os fundamentos da República Federativa do Brasil apontavam um expressivo papel do Estado na construção de uma sociedade mais justa e solidária, e com isso, o reforço das estruturas de controle da fidelidade desse mesmo Estado a seus propósitos constitucionais se revelava um importante elemento de equilíbrio dos eventuais vetores de força que incidissem no sentido da conservação⁸. Assim, se a Carta de 1988 apostou no controle social e na participação como garantias à efetividade de seus propósitos progressistas; nem por isso poderia abdicar das estruturas tradicionais voltadas a essa mesma finalidade – até porque o próprio ineditismo do crédito conferido pela Carta de 1988 à participação social reclamava a preservação de instâncias técnicas profissionalizadas que lhe pudessem oferecer o devido apoio

na Assembléia Nacional Constituinte.

⁶ A análise comparativa entre as funções institucionais reconhecidas aos Tribunais de Contas na Carta de 1967 (Art. 70 § 1º O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos) e aquelas fixadas pela Carta de 1988 evidencia a significativa expansão de suas atribuições e competências.

⁷ CAMPELO, Valmir. O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro. *in* SOUSA, Alfredo José, MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura *et alii*. **O novo Tribunal de Contas. Órgão protetor dos direitos fundamentais**. 2ª ed., rev. e ampliada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 162.

⁸ É de WERNECK VIANNA o destaque de que a transição democrática traduzida pela constituinte, não antecedida por um momento propriamente de ruptura, levou para aquela assembléia um complexo convívio de forças de conservação e de mudança, que encontraram equilíbrio no discurso dos direitos fundamentais, carecedores todavia, de uma atividade pós-constitucional de densificação e efetividade. WERNECK VIANNA, Luiz. O terceiro poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. *in* R. G. Oliven et alii (orgs.), **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo, Hucitec/Anpocs/Fundação Ford, 2008

para a prática da cidadania ativa.

O que se afigura como elemento novo – e merecedor de uma maior observação – é a idéia já anunciada de que, se de atualização do sentido se pode falar na *dimensão substantiva* do texto constitucional, isso não se revela menos verdadeiro quando se tem em conta a *dimensão institucional* desse mesmo texto⁹. Também as instituições, como organismos vivos, se reinventam, sob inspiração de sua missão constitucional – e nesse campo, o Tribunal de Contas constitui exemplo típico desse permanente diálogo entre uma organização e sua missão, voltada à (re)compreensão de seu papel no campo do controle e potencialização do agir do poder.

Têm-se já aqui um primeiro ponto que cumpre evidenciar: o uso pelo texto constitucional de cláusulas abertas no que toca às finalidades institucionais do sistema de controle externo e interno, é de ser entendido como opção normativa destinada justamente a *favorecer esse processo de atualidade de sentido institucional*: o reconfigurar do agir do poder há de merecer, de parte da estrutura de controle, igualmente, um redesenho que preserve a sua aptidão ao desenvolvimento de seu mister principal¹⁰.

Nesse sentido, a complexificação da ação estatal, fruto de múltiplos e conhecidos vetores – pluralismo, dimensão objetiva dos direitos fundamentais, deveres especiais de proteção cometidos ao Estado, transadministrativismo, etc., – há de necessariamente determinar o evoluir da compreensão das finalidades institucionais das estruturas de controle, sob pena de frustração de sua missão constitucional¹¹. Assim, se nos primeiros dias da restauração democrática trazida

⁹ A rigor, a própria cunhagem da idéia de mutação constitucional, no trabalho clássico de Jellinek, já envolvia a reconfiguração de papéis e padrões de atuação do *Bundesrat*, que originalmente previsto reunir-se episodicamente, culminou por se transformar em instituições permanente, à vista das relevantes funções administrativas, legislativa e judiciais que lhe foram confiadas (JELLINEK, G. **Reforma y mutación de la Constitución**. Estúdio preliminar de Pablo Lucas Verdú, Trad. Christian Förster, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Traduzido de **Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Eine staatsrechtlichpolitische Abhandlung Von Georg Jellinek**), evidenciado que também no plano do desenho das instituições, é possível operar-se a reconfiguração de conteúdo e sentido. No Brasil, todavia, o tema ingressou com ênfase no campo da delimitação de direitos, secundarizando-se a reflexão sobre a mutação constitucional no plano das instituições.

¹⁰ Nesse mesmo sentido, a lição de DROMI ao destacar que a nova estrutura de poder em tempos de hipermodernidade estará a exigir uma *reconfiguração do controle* no campo organizacional, institucional, substancial, material e teleológica, sem o que este perde sua aptidão para a contenção do poder; não só pela complexificação das próprias atividades postas a ele, como também pela necessária integração entre o controle estatal e controle social (DROMI, Robert. **Modernización del control público**. Madrid-México: Hispania Libros, 2005).

¹¹ É de VALADÉS a explicitação de que "...o direito ao bom governo se expressa pela garantia de que as instituições funcionem da maneira eficaz e eficiente que a ordem constitucional democrática dispõe. A construção das instituições inclui os mecanismos de controle, que devem ser

pela Carta de 1988 a fiscalização da legalidade se apresentava como um passo importante no campo do controle do poder; hoje isso se põe como um mínimo institucionalmente já assegurado, a partir do qual se expandem os horizontes mais ambiciosos do monitoramento da eficiência e economicidade.

Segundo momento paradigmático de mutação das potencialidades institucionais da Corte de Contas decorreu das inovações propostas a partir do Plano Diretor da Reforma de Estado, e sua concretização em sede constitucional e *infra*. Afinal, a opção pelo gerencialismo, pela flexibilidade das relações travadas pelo Estado, e pela valorização da consensualidade trouxe relevantes mudanças nos paradigmas de compreensão do agir estatal – e esses novos vetores exigiam rápida incorporação pelo controle.

Fato é que, no texto original da Carta de Outubro, ou a partir das provocações da Emenda 19, o principal vetor de orientação do papel institucional da Corte de Contas há de ser a *função* constitucionalmente confiada àquela entidade. Preservar a função controle, todavia, exige resiliência de quem controla; reconhecer que a atividade estatal se redesenha – e reclama que seja qual for o contorno de que ela se revista, não pode escapar à análise. Assim, a atualização do perfil de atuação do Tribunal de Contas se pode entender como verdadeiro dever institucional de determinar uma caminhada de adaptação no mesmo passo que a ampliação dos deveres de agir do poder que se apresenta como seu objeto de controle, sob pena de perda da aptidão para cumprir sua função institucional típica.

Nessa exata perspectiva, registre-se a iniciativa do Anteprojeto de Lei Nacional do Processo de Fiscalização de Tribunais de Contas, capitaneada por essas mesmas Cortes, um passo a mais na consolidação de um sistema de controle externo – que transcende os limites institucionais de cada qual dos respectivos órgãos de atuação para, a partir de uma *perspectiva em rede*, assegurar o melhor resultado finalístico no exercício do controle do poder. A proposta caminha justamente no sentido de uma compreensão do controle como função, melhor operada por um sistema – que se enriquece com o intercâmbio e aprendizado recíproco – cujas balizas de atuação (o processo de contas) hão de ser conhecidas, seja para a consolidação do sistema, seja para favorecer o acesso à cidadania

compatíveis com aqueles oferecidos para seu funcionamento razoável e efetivo” (VALADÉS, Diego. **El control del poder**. Buenos Aires: Ediar - Universidad Nacional de México, 2005).

2. TRIBUNAL DE CONTAS E SUA POSIÇÃO INSTITUCIONAL ESPECIALMENTE FAVORECIDA À CONTRIBUIÇÃO NO CONTROLE DO AGIR ESTATAL

Mas não é só o reconhecimento da incidência do fenômeno de mutação constitucional no plano das instituições de organização do poder político que explica o crescimento exponencial do papel das Cortes de Contas no cenário democrático nacional.

A chamada revolução juspolítica da democracia material¹² desloca o cerne do conceito de Estado de Direito, da legalidade para a legitimidade, traço esse que emana não só da *investidura legítima* no poder, mas que se reafirma pelo *exercício legítimo* do poder, e ainda pelo *resultado* também *legítimo* do emprego desse mesmo poder.

Nesse cenário, o espectro de investigação que traduza o desenvolvimento da atividade de controle se expande, para compreender elementos que vão muito além do formal, trazendo para a boca de cena, a reflexão acerca das *políticas públicas*, como vetor principal de tradução do planejamento dessa conduta estatal que se deseja seja monitorar¹³. Ainda no campo da aferição da legitimidade, o alargamento do perfil temporal do modo de atuação da Administração Pública, como é o caso típico das concessões administrativas de todas as espécies; o caráter (necessariamente) contingente do seu desenvolvimento futuro atrai ainda a relevância do resultado como signo último de acerto da escolha pública que se deu, muitas vezes, décadas atrás.

Controle, portanto, no Estado de Direito pós-moderno, envolverá necessariamente, na lição de AYRES BRITO, a gestão propriamente operacional da *res publica*, na medida em que é nessa vertente de investigação que se poderá aferir até que ponto os atos de aplicação administrativa da lei homenagearam os princípios constitucionais orientadores dessa mesma função¹⁴.

Esse alargamento da sindicabilidade da atuação do Estado, particularmente no desenvolvimento da função administrativa, tem gerado perplexidades de toda

¹² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2008, p. 21.

¹³ VALLE, V. R. L.. Dever constitucional de enunciação de políticas públicas e autovinculação: caminhos possíveis de controle jurisdicional. **Fórum Administrativo**, v. 82, p. 7-19, 2007.

¹⁴ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista da Esmese**, Sergipe, n. 2, p. 71-84, 2002. Disponível em: <<http://www.esmese.com.br/revistas.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2009.

ordem, a partir principalmente da ampliação sistemática da reivindicação pelo Judiciário, de sua alegada potencialidade para o controle de políticas públicas, especialmente aquelas relacionadas à asseguarção de direitos fundamentais. Se a jurisdição reivindica – em nome da tutela dos compromissos valorativos constitucionais – a possibilidade do controle do agir estatal pela via das políticas públicas que o programam, inclusive pela via da intervenção no orçamento público; não é menos verdade que a sua inaptidão para essa mesma atividade, especialmente quando se pretende substitutiva da Administração Pública, se tem denunciado publicamente, seja pela ausência de *expertise* de parte do Judiciário em muitos dos temas subjacentes aos conflitos envolvendo políticas públicas; seja pela natureza necessariamente democrática de que não se revestir as escolhas alocativas que se traduzem nesses mesmos programas de ação¹⁵.

Fato é que política pública – na lição de COMPARATO¹⁶ – se constitui em “...atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado...”, unificada pela sua finalidade. Significa dizer que a compreensão e o controle de políticas públicas exigem uma visão que tenha em conta a sua *dinâmica* – posto que atividade – e ainda, a sua necessária *relação de justificação* pela via dos objetivos que ela tutela. A análise – e por via de consequência, a sindicabilidade das políticas públicas – não se desenvolverá adequadamente, portanto, a partir de uma perspectiva pontual, segmentada de uma determinada ação estatal.

É sob essa compreensão que desponta o desenho institucional favorecido dos Tribunais de Contas para o controle do agir estatal, particularmente no campo das políticas públicas.

2.1 – ATUAÇÃO DE OFÍCIO E CONFIGURAÇÃO PELO TRIBUNAL, DO MELHOR INSTRUMENTO PARA EXERCÍCIO DO CONTROLE

Primeira característica que reforça as potencialidades do controle desenvolvido pelas Cortes de Contas, é a sua possibilidade de *atuação de ofício* – que se traduz, não só nas ações de fiscalização concretamente postas, mas também em estudos de caráter mais genérico, sobre as manifestações de um mesmo

¹⁵ Para um aprofundamento da interseção entre políticas públicas e direitos fundamentais – e sua judicialização – consulte-se VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

¹⁶ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, a. 35 n. 138 abr./jun. 1998, p. 39-48.

fenômeno em vários planos da administração (órgãos, direta, indireta, Estados, etc.), e outros trabalhos técnicos¹⁷. Não se tem limitado o potencial de monitoramento – em se cuidando de Corte de Contas – pelas amarras do princípio da inércia; o principal impulso ao aprofundamento de sua atuação é a sua própria percepção das atividades que estejam a merecer mais atenção, segundo critérios de podem ser econômico-financeiros, mas também podem envolver outros vetores de impacto na sociedade destinatária da atividade estatal¹⁸.

A autonomia para a condução de sua própria atividade apuradora permite uma plasticidade nas ações de investigação – ampliando o espectro de análise, ou restringindo o foco – que tendencialmente incrementa o resultado da ação de controle, que se revestirá da dimensão e profundidade que os resultados preliminares de atuação estiverem a recomendar.

Decorrência direta dessa autonomia na identificação do foco de sua ação de controle é a prerrogativa que assiste aos Tribunais de Contas de lançarem seu olhar sobre os instrumentos formais de prestação de contas – ou sobre uma maior porção do conjunto de atividades que envolve o desenvolvimento de uma determinada política pública.

Têm-se assim uma reconfiguração não do objeto do controle, mas de seu *timing* de incidência, que pode se deslocar para o início do desenvolvimento dos trabalhos, hipótese em que o monitoramento pode ter início já por ocasião do planejamento do agir estatal. Essa expansão do seu objeto de atuação decorre diretamente do texto constitucional, seja da alusão ao princípio da eficiência como aplicável à administração como um todo, seja da referência expressa no *caput* de seu art. 70, à fiscalização operacional como função própria às Cortes de Contas.

A figura da auditoria operacional, identificada como avaliação sistemática dos programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionadas¹⁹, estende o espectro de exame sobre economicidade, eficiência e eficácia e efetividade, permitindo a avaliação inclusive da incidência de

¹⁷ A consulta ao sítio do Tribunal de Contas da União mostra com relativa freqüências, estudos especiais desenvolvidos pela Corte de Contas, de larga abrangência, por vezes a pedido do próprio Poder Legislativo, orientados

¹⁸ A incorporação, por exemplo, da sustentabilidade como princípio aplicável às licitações e contratações públicas exige uma inovação no desenho desses mesmos procedimentos que pode merecer contribuição relevante a parte das Cortes de Contas, quando menos na perspectiva de observador dos *cases* já disponíveis.

¹⁹ O conceito é extraído do Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União, disponível em <<http://www.control.rn.gov.br/pdf/trabalhos%20e%20artigos/manual%20de%20auditoria.pdf>> , última consulta em 19 de outubro de 2009.

fatores de risco, causas de práticas anti-econômicas e ineficientes, e outros vetores que escapam a uma perspectiva formal que tem em conta tão-somente a quantificação do resultado aferido²⁰.

Em linha de síntese, dispõe a Corte de Contas de uma pluralidade de métodos para o desenvolvimento de sua função – e de autonomia para, diante das características de uma determinada política pública, optar por qual seja o instrumento mais adequado à efetiva aferição da compatibilidade entre o agir estatal e seus deveres constitucionais. Essa flexibilidade técnico-política é arrimada na correspondente autonomia institucional é própria das Cortes de Contas protegendo suas deliberações quanto ao mais adequado percurso do controle²¹.

2.2 – ABERTURA À INTERDISCIPLINARIEDADE

A cada função, há de corresponder – necessariamente – a respectiva aptidão para o seu desempenho. Isso significa dizer que se a Corte de Contas tem a si atribuída, na forma do art. 70 *caput* da CF, a análise não só da legalidade, mas também da legitimidade e economicidade da ação estatal, disso decorre que por força de sua própria modelagem institucional, esses Tribunais têm uma *abertura à interdisciplinariedade*, indispensável para que a análise se desloque dos critérios jurídico-formais, para alcançar os demais vetores de aferição.

Se esse traço institucional já se punha de origem, a partir da literalidade do Texto Fundamental; ele ganha em intensidade com uma compreensão de eficiência que tenha em conta a força normativa de um Estado Social e democrático de Direito – que relaciona eficiência à democracia, com a defesa de direitos econômico-sociais, mas também da participação efetiva da cidadania²². Isso determinará que o signo de eficiência a ser oferecido a uma política pública, envolve não mais uma ótica exclusivamente economicista, mas também a valoração de elementos intangíveis, que materializem essa participação democrática e a centralidade do

²⁰ Uma vez mais, é o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União que explicita em seu subitem 1.1 que “o foco da auditoria de desempenho operacional é o processo de gestão nos seus múltiplos aspectos – de planejamento, de organização, de procedimentos operacionais e de acompanhamento gerencial, inclusive quanto aos seus resultados em termos de metas alcançadas”

²¹ Embora o desenho funcional empreendido pelo art. 70, *caput* da CF se aplique ao sistema de controle como um todo, parece evidente que o controle interno – por suas relações viscerais com a própria Administração-controlada – não encontra a mesma blindagem institucional que se reconhece ao controle externo.

²² Gabardo, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**. Uma análise das estruturas simbólicas do direito político. São Paulo: Manole, 2003, p. 160.

homem²³. Entram em cena, portanto, para um adequado desenvolvimento de controle, *expertise* nas mais diversas áreas do conhecimento humano, com uma significativa penetração também de vetores sociológicos e antropológicos²⁴.

O resultado é uma inclinação institucional ao pluralismo cognitivo. Ao contrário do que se passa em outras organizações, quanto mais profissionalizada a Corte de Contas, mais amplo o seu leque interdisciplinar – e portanto, mais rica a análise das políticas públicas.

Observe-se que essa abertura cognitiva, incrementando a capacidade de análise da Corte de Contas, lhes assegura igualmente uma qualificação especial à sua capacidade crítica em relação aos argumentos do Estado-Administração quando identificado que ele não desenvolveu, ou desenvolveu mau uma ação programada pela respectiva política pública. Com isso, amplia-se a possibilidade de que o exercício do controle fomente um *diálogo* que se relaciona às potencialidades crescentes do desenvolvimento pelo controle, de uma ação preventiva – mais do que corretiva – e pedagógica, dentro de uma perspectiva construtiva de qual seja a sua função principal. Essa resultante de forças da estrutura constitucional de institucionalização do poder indiscutivelmente concorre para o ganho de qualidade na ação estatal como um todo.

2.3 – ACERVO DE INFORMAÇÕES E CONHECIMENTO

Se no campo das competências institucionais – e correspondentes características de composição e atuação – já se identifica uma posição privilegiada em favor dos Tribunais de Contas, isso se acentua quando se tem em conta o seu acervo informacional, e as potencialidades de aprendizado e aperfeiçoamento a partir dessa mesma massa de dados.

Incumbe ao controle externo, como se sabe, empreender sistematicamente à análise da ação estatal individualmente considerada, mas também no seu conjunto,.

²³ É de RODRÍGUEZ-ARAÑA a lição de que as prestações ou vantagens econômicas normalmente associadas ao Estado de Bem Estar não são, quase nunca, aptas a produzir bem-estar; é necessário produzir ainda melhoras psicológicas, no rumo do chamado bem-estar positivo (RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. **Reforma administrativa y nuevas políticas públicas**. Caracas: Editorial Sherwood, 2005, p. 16).

²⁴ A incorporação ao nosso modelo de relações jurídicas com o Estado, de avenças travadas com o Terceiro Setor – como aquelas envolvendo às OS's e OSCIP's, e mais recentemente a Lei 13.019/14, disciplinando as parcerias voluntárias – envolverá uma valoração de elementos antes muito pouco considerados como o grau de proximidade e conhecimento da realidade sociológica de uma determinada comunidade carente, o impacto nas relações sociais naquela mesma comunidade da ação estatal, etc., etc.. É todo um novo cenário de vetores de controle que se põe em cena.

Disso decorre que a Corte de Contas dispõe, em relação aos programas de ação das entidades públicas – e respectivos resultados –, de uma massa de informações que não se tem disponibilizada a qualquer outra estrutura institucionalizada de controle de poder²⁵.

Assim é que dispõe os Tribunais de Contas de uma *perspectiva histórica* das atividades, investimentos, resultados e gastos das ações estatais. A ele será possível aferir – por hipótese – a evolução dos custos das ações próprias na área de saúde *vis a vis* o crescimento da população de terceira idade, e com isso, afirmar se houve incremento, diminuição ou estabilização dos dispêndios, seja em termos absolutos, seja em termos relativos.

Esse tipo de elemento pode se revelar valiosíssimo para a análise de políticas públicas, cujo sucesso envolve não só vetores a ela anteriores – planejamento, formação da agenda – mas também um enorme conjunto de fatores que se concretizam *ao longo de sua implementação e avaliação*. Assim, diminuir o volume de gastos na área de saúde direcionados a um determinado programa pode sinalizar a omissão do poder público, o retrocesso numa determinada política pública, ou tão-somente a superação da situação problema que originariamente determinara o seu desenvolvimento, seja por força da já concretização da referida ação estatal sistematizada, seja em razão de fatores absolutamente estranhos a ela. Todos esses juízos (positivos ou negativos) a rigor só se podem formar com um mínimo de consistência, a partir de uma perspectiva que não seja pontual.

Também assiste às Cortes de Contas, a *perspectiva matricial* das ações governamentais. Explica-se.

Incidindo o controle sobre cada qual dos programas de ação, separadamente, e sobre a atuação da entidade jurisdicionada como um todo; é possível compreender esses mesmos programas na sua individualidade, e ainda nas suas relações de inter-dependência – e portanto, as relações recíprocas que entre eles se estabelecem. Uma ação estatal dificilmente se concebe sem a perspectiva de como ela se possa refletir em outras áreas – uma campanha de incremento de cidadania, com o estímulo ao registro civil de pessoas favorece às ações de educação, vez que confere à criança o indispensável reconhecimento como destinaria da ação e atenção estatal desenvolvida pela rede pública de creche e pré-escola. Assim,

²⁵ Registre-se que possivelmente, nem mesmo a própria Administração, que desenvolveu as atividades, dispõe de forma sistematizada, dos dados de sua própria atuação, vez que é típico da máquina burocrática brasileira a negligência com a formação de sua memória institucional, a existência de caixas-pretas informacionais e outras patologias que trabalham contra a construção desse capital de conhecimento.

quando se cogita de controle de eficiência, é de se ter em conta qual o papel de cada qual dessas sub-atividades, na macro-política que se está desenvolvendo.

Se essas relações de matricialidade se mostram relevantes no campo do controle *stricto sensu*, elas ganham muito maior importância na análise em si do acerto – e portanto, da necessária continuidade – das escolhas alocativas traduzidas numa determinada política pública. No exemplo acima, a solução de continuidade às ações de desenvolvimento da cidadania determinará impacto no campo da educação, e esse é um elemento a ser considerado quando se cogita de proferir um juízo de censura em relação a determinado programa de ação estatal²⁶.

Ainda no campo da interdependência, também as políticas públicas que são compartilhadas por distintas entidades federadas (o sistema SUS, por exemplo), tem nos Tribunais de Contas um observador apto a perceber os reais termos em que se dão as relações de cooperação desenvolvidas pelos distintos agentes responsáveis por sua implementação. Assim, o argumento de descumprimento de um determinado dever de agir de um Município pode ser afastado com a evidenciação de que a verdadeira origem das omissões repousa nos demais parceiros no sistema SUS; com isso, clarificam-se as responsabilidades no que toca a essa particular política pública²⁷. O tema ganha especial relevância, no campo do direito à saúde, quando se tem em conta o crescimento exponencial das demandas envolvendo à dispensação de medicamentos, e a oferta de serviços de saúde – que por vezes são disponibilizados, mas culminam por se revelar insuficientes à vista da omissão de municípios vizinhos, ou de outro ente federado no que toca à repartição de responsabilidades na lista de medicamentos a serem ofertados pelo Poder Público. Nesse segmento em especial, a perfeita compreensão do papel efetivo desenvolvido por cada qual dos entes federados evita uma “transposição por inércia” da responsabilidade.

Os atributos institucionais de que se está falando, se de um lado instalam os Tribunais de Contas numa posição privilegiada do ponto de vista de maximização do controle; de outro lado lhes determinam no que toca à implementação e controle de

²⁶ Essa é a principal deficiência da pretensão jurisdicional de controle de políticas públicas. A atuação judicial sobre uma determinada ação estatal específica pode envolver o comprometimento de uma série de outros programas, com graves prejuízos à população em geral – e essa visão integral da rede de políticas públicas escapa ao conhecimento do Judiciário.

²⁷ O tema ganha especial relevância, no campo do direito à saúde, quando se tem em conta o crescimento exponencial das demandas envolvendo à dispensação de medicamentos, e a oferta de serviços de saúde – que por vezes são oferecidos, mas culminam por se revelar insuficientes à vista da omissão de municípios vizinhos, ou de outro ente federado no que toca à repartição de responsabilidades na lista de medicamentos a serem ofertados pelo Poder Público.

políticas públicas, um papel também diferenciado, sob o permanente signo da mutação. Nesse tema, o virar da primeira década do século XXI já alinhavou uma pauta de novas mudanças institucionais.

3. MUTAÇÕES NO PAPEL INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: A PAUTA DO SÉCULO XXI

A consolidação do papel institucional das Cortes de Contas pós-88 é fruto do trabalho consistente desses mesmos órgãos, no sentido de corresponder ao mister que lhes foi conferido pelo Texto Constitucional. O desafio institucional permanente é a sincronia com os imperativos do Estado Democrático de Direito brasileiro, e o aprendizado institucional já havido aponta novas possibilidades de evolução: o resgate de quem seja o real beneficiário da ação de controle, e a expansão do objeto e natureza desse mesmo sindicado do agir estatal.

3.1 – O REENCONTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COM A CIDADANIA

É conhecida a expressão de que a história se movimenta de forma pendular – e que isso não significa em si um retrocesso, mas sim a expressão de uma mutabilidade que é inerente à natureza humana. Se assim é, parece possível afirmar que no espaço entre tecnocracia e democracia, encontrem-se os Tribunais de Contas na curva máxima do pêndulo – e na iminência do retorno do movimento.

A função de controle assinalada pela Carta de Outubro, particularmente aos Tribunais de Contas (beneficiários das características institucionais de que se falou no subitem 2 acima) induziu que o seu processo de consolidação institucional se desse a partir de um forte investimento na sua profissionalização e qualificação técnica. Interdisciplinariedade, visão matricial, aferição de eficiência, controle operacional, prevenção de riscos; todos esses são juízos que exigem um sólido embasamento técnico na sua formulação – especialmente quando o resultado aferido se reputa inadequado, insatisfatório ou insuficiente. Nesse cenário multiplicou-se o esforço de qualificação das Cortes, traduzido inclusive em programas de larga escala como o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEX, cujo primeiro ciclo se encerra agora ao final do ano de 2009.

A promulgação da Carta de 1988, portanto, impulsionou fortemente o pêndulo

dos Tribunais de Contas no sentido da tecnocracia, da valorização do conhecimento científico, do desenvolvimento das ferramentas típicas dessa espécie de aferição. Essa trajetória, todavia, parece ter encontrado já seu ponto máximo, avizinhandose o momento de inflexão que conduzirá o pêndulo, novamente, ao outro extremo – o da democracia.

Uma primeira evidencia da sensibilidade das Cortes de Contas para com essa nova exigência é a ênfase que se vem emprestando à publicidade de suas ações e achados. Assim, a tecnologia se tem posto a serviço do sistema de controle – facilitando a circulação das informações relacionadas à sua atividade-fim, viabilizando a construção e disseminação de bases de dados e portais de acesso. A iniciativa é meritória, mas não encerra um processo de adaptação que já se disse deva ser permanente.

É de MOREIRA NETO²⁸ a afirmação de que os Tribunais de Contas deixaram de ser apenas órgãos do Estados, para serem “...órgãos da sociedade no Estado, pois a ela servem não apenas indiretamente no exercício de seus funções de controle externo, em auxílio da totalidade dos entes e dos órgãos conformadores do aparelho do Estado, como diretamente à sociedade, por sua acrescida e nobre função de canal do controle social, o que os situa como órgãos da vanguarda dos Estados policráticos e democráticos que adentram o século XXI.”

Significa dizer que sedimentado um patamar adequado de qualificação para o desenvolvimento das funções de auxílio ao aparato estatal, cumpre agora às Cortes de Contas desenvolver o seu novo papel de *canal do controle social*, promovendo o desejável intercâmbio entre dois subsistemas que, monitorando o exercício do poder, dele esperam distintos atributos.

Frise-se que a atuação de que aqui se cogita não pode jamais ser substitutiva – posto que a substituição trabalha contra a cidadania ativa –, mas há de estar voltado à propiciação de arenas de debate, e sobretudo, de elementos técnicos e de fato para o desenvolvimento dessa participação cidadã, não só na dimensão crítica, mas também e especialmente na cunhagem de novos e futuros planos de ação para o Estado.

A imagem do pêndulo parece sugestiva, porque ela contempla justamente o exercício que será de se fazer – de um novo percurso, em sentido inverso do que

²⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. *in* SOUSA, Alfredo José, MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura et alli. **O novo Tribunal de Contas**. Órgão protetor dos direitos fundamentais. 2ª ed., rev. e ampliada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 85-86.

até aqui se desenvolveu. Se a técnica foi o vetor mais valorizado na consolidação institucional das Cortes de Contas até o momento, o reconhecimento de que o real destinatário do controle não são exclusivamente as instâncias técnicas mas sim a cidadania está a exigir uma “decodificação” da linguagem, de maneira que a publicidade se converta em transparência, e a participação democrática nas escolhas públicas possa encontrar nos Tribunais de Contas uma relação de parceria. Da técnica, à linguagem acessível, e de volta à técnica; essa a trajetória que se prenuncia a um sistema de controle que se identifica como função pública no Estado – e não pertencente exclusivamente ao seu aparato formal.

Observe-se que o movimento diz-se pendular porque não abdica de um extremo ou do outro: a técnica é o fiel da neutralidade, que legitima as informações que se disponibiliza à cidadania ativa.

É certo que essa é uma transformação importante, que exigirá das Cortes de Contas um novo esforço de engenharia institucional para que a cidadania possa neles enxergar não a instituição hermética que cuida de temas inalcançáveis, mas uma função essencial ao controle do poder que se põe a serviço dos verdadeiros donos do poder – o povo.

Do ponto de vista estritamente pragmático, esse reencontro dos Tribunais de Contas com a cidadania pode ter por ponto de partida ações de treinamento e suporte técnico à sociedade civil organizada – formação de controladores sociais, escolas de cidadania – e audiências públicas voltadas à já mencionada decodificação de suas conclusões técnicas, A interlocução tende a se dar inicialmente com as instâncias já organizadas – ONG’s, associações de moradores, sindicatos, organizações sociais, OSCIP’s, etc. – mas a continuidade do diálogo e o desenvolvimento comum das ações de formação indica uma possível ampliação do auditório e do debate.

3.2 – AMPLIAÇÃO DAS FRONTEIRAS DO CONTROLE.

Segundo tema que pressiona a reinvenção das Cortes de Contas é a expansão dos limites de sua atuação, na esteira da indicação contida no já citado art. 70, *caput* da CF. Alcançar a chamada gestão operacional da coisa pública envolve muito mais do que uma mudança de rotinas e procedimentos da clássica auditoria de resultados; aquilo de que se cogita é uma mudança de enfoque da verificação pura e simples do havido, para o acompanhamento crítico do que se está

decidindo realizar, ou implementando através da correspondente política pública.

Importante destacar que esse deslocamento do momento do controle (*latu sensu*) para o início da ação pública é algo que já se identifica claramente no campo da judicialização, com medidas de caráter supostamente preventivo, que buscam o bloqueio da ação pública, se não antes de seu início, quando menos em estágio muito precoce de seu desenvolvimento. A lógica da precaução e da proteção quanto a perdas potenciais tem inspirado esse incremento da ação preventiva – e é preciso que isso se tenha em conta também na perspectiva de atuação institucional das Cortes de Contas.

Como toda mudança, também essa encontra questionamentos e resistências relacionados especialmente aos riscos de promiscuidade entre controlador e controlado. O argumento, todavia, parece totalmente deslocado no tempo.

A determinação constitucional da eficiência como princípio imponível à Administração e da legitimidade da ação estatal como objeto do controle já determina uma inafastável zona de interseção entre ambas as atividades. Essa sobreposição de atividades – do gestor que formula e implementa e do controle que a legitima – é constitucionalmente desejável porque ambas as estruturas, se do ponto de vista orgânico se tem separadas; do ponto de vista funcional em sentido estrito, integram um mesmo desenho de modo de exercício do poder.

Lançarem-se os Tribunais de Contas também ao acompanhamento da implementação de políticas públicas envolve – em síntese – uma densificação do sistema constitucional de disciplina do poder, com ênfase nos seus compromissos finalísticos, atributo que é o grande diferencial do constitucionalismo do século XXI. E isso será tanto mais desejável quanto mais intangíveis sejam os benefícios pretendidos auferir de uma determinada política pública. Um exemplo ilumina a compreensão.

Já se mencionou nesse texto, os desafios decorrentes da atuação estatal envolvendo às entidades do Terceiro Setor, seja no desenvolvimento de serviços públicos, seja na concretização de atividades que não se reputa próprias ao Estado, mais que ainda assim são merecedoras de apoio e fomento. Nessa última hipótese em especial, onde o Estado desenvolve seu papel de articulador da solidariedade, os benefícios sociais decorrentes de seu concurso tendem a resistir aos critérios objetivos tradicionais, mais familiares ao típico controle *a posteriori*. O terreno portanto, é fértil para a auditoria operacional de desempenho, que abre espaço a

considerações outras, notadamente no campo da estratégia operacional²⁹.

Observe-se que hoje, esse tipo de ação estatal voltada ao fomento da sociedade civil como instância gestora do público não-estatal representa ainda uma pequena porção do conjunto de atividades sujeitas ao controle dos Tribunais de Contas. A tendência, todavia, com o incremento da governança, é de ampliação dessa espécie de política – e portanto, de igual aumento da cogitação voltada à gestão operacional.

Vale ter em perspectiva que as duas matérias na pauta de mudança do cenário de controle vão culminar por se retro-alimentar. A cidadania, formada e informada com o auxílio do Tribunal de Contas pode ser importante parceira numa auditoria de maior amplitude, subsidiando o sistema de controle com informações cunhadas na perspectiva da população destinatária do agir estatal.

Não se pode ignorar as dificuldades inerentes a essa reconfiguração, na medida em que ela sai dos esquemas subsuntivos do controle métrico para adentrar numa vasta zona de incertezas e particularismos, exigindo adaptações a cada programa de ação estatal monitorado. O terreno ainda pantanoso pode deitar efeitos sobre a acuidade dos resultados, a tempestividade da resposta e os custos da ação de controle. Essas objeções, todavia, não se podem apresentar sem um certo sentimento de *dejá vu*. Adequação das conclusões, rapidez e custos do sindicado do agir estatal foram dificuldades que no passado se apresentaram à auditoria de resultados – e nem por isso os Tribunais de Contas abdicaram de sua missão institucional. Ao contrário, o que se fez foi um bem sucedido esforço de construção do saber.

4. Á GUIZA MAIS DE PROVOCAÇÃO, QUE DE CONCLUSÃO

De todo o exposto, resta claro que as expectativas da Carta de 1988 em relação ao sistema de controle – particularmente o controle externo – foram expressivas. A constitucionalização da função, composição e outros atributos dos Tribunais de Contas, em normas expressamente qualificadas como de repetição, evidencia uma preocupação em assegurar, na arquitetura do poder político organizado, uma relevante posição à função de controle. O viver constitucional, de outro lado, tem evidenciado o permanente esforço de resposta, de parte dos

²⁹ Não se está com isso afastando a pertinência da auditoria operacional em atividades mais próximas à medição quantitativa, objetiva.

Tribunais de Contas, a essa aspiração do constituinte originário – e a reação dos controlados parece um veemente indicativo disso.

A tarefa, todavia, se repropõe, firmada na premissa de uma especial aptidão da Corte de Contas ao controle de políticas públicas a partir de uma visão interdisciplinar, integrada e iluminada pelo conhecimento do histórico do agir estatal. Incorporar a cidadania na função de controle, para com isso ampliar as suas fronteiras é o novo desafio, contra o qual todo tipo de dificuldade se apresenta para sustentar: “...*não pode ser feito*”. Em contradita a isso, o depoimento do catalão que, reinventando seu próprio trabalho, reinventou a arte:

Todos os dias faço aquilo que não estou pronto a fazer, para que eu
possa aprender como fazê-lo.

Pablo Picasso.