

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E OS DESAFIOS PARA A PROMOÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

Conselheiro Zilton Rocha
Tribunal de Contas do Estado da Bahia

1 INTRODUÇÃO

HÉMON: *nunca proporei que se respeite quem houver praticado o mal.*

CREONTE: *e por acaso não foi um crime o que ela fez?*

HÉMON: *não é assim que pensa o povo de Tebas.*

CREONTE: *com que então cabe à cidade impor-me as leis que devo promulgar?*

HÉMON: *vê como tua linguagem parece ser a de um jovem inexperiente!*

CREONTE: *é em nome de outrem que estou governando neste país?*

HÉMON: *ouve: não há estado algum que pertença a um único homem!*

CREONTE: *não pertence a cidade, então, ao seu governante?*

HÉMON: *só num país inteiramente deserto terias o direito de governar sozinho! (Diálogo entre Hemon e seu pai na tragédia Antígona, de Sófocles)*

No berço da democracia, o clamor popular dos tebanos, registrado no alerta proferido por Hémon, não foi suficiente para Creonte anular seu édito e impedir, a tempo, que sua tirania causasse a morte de Antígona, do próprio Hémon e de Eurídice, além de toda tragédia que abalou Tebas.

A dramaturgia segue, ainda hoje, como um bom paradigma para os regimes democráticos, pois demonstra que não basta existir em textos legais com os mais avançados princípios e instrumentos de participação popular, é preciso verificar sua efetivação no cotidiano da sociedade.

Não estamos inseridos em uma tragédia grega, tampouco vivemos em um regime autoritário. Mas, apesar dos avanços sociais, políticos e econômicos do Brasil nas últimas décadas, ainda somos um país de muitos contrastes.

Segundo dados do Relatório elaborado pela ONU, sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), divulgado no dia 03 de novembro de 2010, o Brasil apresenta um índice inferior à média da América Latina, ocupando a 73ª posição entre 169 países¹.

Estamos entre as sociedades mais desiguais do mundo. Se de um lado temos grandes projetos de

¹Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/internacional/2010/11/04/brasil-esta-abaixo-idh-medio-da-america-latina-diz-relatorio-da-onu.jhtm>

desenvolvimento, indústria forte, grandes exportações, tecnologias de ponta; do outro, ainda existe muita gente vivendo abaixo da linha de pobreza absoluta, fome, analfabetismo, falta de saneamento, desemprego, etc.

Sem alcançar a almejada erradicação da pobreza e da marginalização social é impossível fazer funcionar regularmente o regime democrático².

A situação se agrava quando constatamos que no Brasil existem recursos suficientes para enfrentar nossos maiores problemas. Em nosso país não faltam riquezas, falta justiça.

Nessa conjuntura, corrupção, malversação e desvios de recursos públicos são os maiores responsáveis pelas tragédias vividas pelo povo e, por conseqüência, os gestores ímprobos são os tiranos de nossa nação.

Basta imaginar quantos acidentes poderiam ser evitados em rodovias, frutos de obras mal planejadas, superfaturadas e com material de baixa qualidade; quantas pessoas poderiam ter um atendimento digno de saúde, e até evitar a morte, se os recursos não fossem desviados para o benefício pessoal ou de grupos econômicos.

Não é difícil imaginar, também, quantas crianças foram privadas de sonhar com um futuro melhor, porque o dinheiro público destinado à educação foi mal utilizado em programas descontextualizados social e pedagogicamente, ou pior, tiveram destinação diversa da formação de crianças e adolescentes.

A corrupção é, em última conseqüência, um atentado contra o mais fundamental dos direitos humanos - o direito à vida.

Por outro lado, as políticas públicas governamentais³, se adequadamente formuladas e executadas, são capazes de amenizar as desigualdades intrínsecas do sistema capitalista e gerar expressiva melhoria na qualidade de vida da população. Nesse contexto, o controle e a fiscalização dos recursos públicos são instrumentos indispensáveis para a construção de uma sociedade mais justa e

²COMPARATO, Fábio Konder. A barreira da desigualdade.Revista Carta Capital, n. 627. Disponível em: www.cartacapital.com.br/politica/a-barreira-da-desigualdade-2/print/

³ Registramos governamentais, pois existem políticas públicas realizadas pela sociedade civil organizada, como, p. ex., atividades de organização popular para geração de trabalho e renda, programas de formação e capacitação, bancos populares, mutirões para construção de moradias, etc.

equânime.

Quando pensamos na necessidade da implementação de controle, não nos restringimos ao executado *a posteriori*, apenas, estamos nos referindo, principalmente, à participação no planejamento, execução e fiscalização constante da destinação do dinheiro público.

Aliado a isso, o controle das políticas públicas não pode ficar a cargo somente dos entes estatais, pois, por mais atuantes que sejam os Tribunais de Contas e as outras instituições como o Ministério Público, as Controladorias internas, as Procuradorias Gerais dos Estados ou o Poder Judiciário e, por melhor que o façam, a *sociedade civil*, através de suas mais diversas representações, cada mulher e cada homem deste país não podem renunciar à sua prerrogativa assegurada pela Constituição Federal de serem informados, participarem e fiscalizarem a Administração Pública.

Além disso, constatando-se a limitação de pessoal, de recursos para promover a fiscalização estatal da Administração Pública, em todas as esferas da Federação, num país de dimensões continentais, o Controle Social sobre as políticas públicas torna-se mais importante que todos os outros controles.

A cidadã e o cidadão são aqueles que estão mais próximos de onde os fatos acontecem e, portanto, podem manter uma fiscalização permanente sobre tudo que é público, de tudo que pertence à coletividade. E mais, possuem o direito e o dever de cobrar das próprias instituições o cumprimento de suas responsabilidades.

Nesse sentido, o saudoso Professor Elenaldo Teixeira⁴, precursor de estudos sobre o controle das políticas públicas e que soube, como poucos, aliar, de forma coerente, teoria e prática, é claro ao afirmar:

Entendemos que o conceito compreende sobretudo a correção dos desvios e a responsabilização dos agentes políticos e que seu exercício requer a organização da sociedade civil, sua estruturação e capacitação para esse fim, de forma permanente, em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas tendo como parâmetros não apenas variáveis técnicas, mas também exigências de equidade social e aspectos normativos. Requer, por outro lado, uma total transparência e visibilidade do Estado, um trazer de volta a *Ágora*, traduzida em amplos espaços públicos autônomos e que os cidadãos e suas organizações disponham de mecanismos institucionais e garantias legais para exercer o seu papel com um mínimo de eficácia.

⁴ TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIPE; Salvador: UFBA, 2001.

Decerto, não é uma tarefa fácil construir espaços públicos autônomos e a efetivação dos instrumentos de participação social no controle da Administração Pública, proposta por Elenaldo Teixeira, porque, no nosso tempo-espaço-histórico, sua complexidade é infinitamente maior do que a *Ágora* que Creonte se negou a ouvir. Contudo, perseguir tal utopia não é uma opção, é uma necessidade, para, de fato, construirmos uma nação democrática e justa.

Diante desse cenário, os Tribunais de Contas, órgãos destinados especificamente ao exercício do controle, são atores fundamentais para *trazerem de volta a Ágora*, com contornos bem brasileiros. Para tanto, faz-se necessário enfrentar os desafios que a conjuntura impõe, sobre os quais passaremos a discorrer no próximo tópico.

2 Tribunais de Contas e os desafios para a promoção do Controle Social

2.1 Vencer a distância existente entre os Tribunais de Contas e a sociedade civil - “o que não se conhece, não existe”

Embora tenham sido criados em 1890, os Tribunais de Contas, suas competências e atividades são desconhecidos pela maioria da população.

Muito emblemático para ilustrar tal realidade é a avaliação apresentada pela “Campanha Quem Não Deve Não Teme”⁵ no Relatório de Atividades, relativo ao ano de 2007:

Cabe ressaltar que, nas atividades em campo e nos contatos realizados pela Campanha Quem Não Deve Não Teme, foi possível perceber a distância que ainda existe entre a/o cidadã(ão) e a instituição Tribunal de Contas. A grande maioria

⁵ A Campanha Quem Não Deve Não Teme é realizada pela Articulação em Políticas Públicas no Estado da Bahia - APP em parceria com grupos de cidadania de diversos municípios, sustenta como proposta o incentivo e fomento ao Controle Social e participação popular através da fiscalização popular das contas públicas municipais e tem como principais objetivos: 1. Articular e mobilizar a sociedade civil local e Ministério Público Estadual e Federal para a fiscalização das contas públicas municipais; 2. Informar sobre o direito de fiscalização de contas e contribuir para o acesso irrestrito a estas; 3. Mobilizar as entidades e cidadãs(ãos) numa atuação em Rede na fiscalização de contas nos meses de abril e maio; 4. Exigir do Ministério Público a garantia do direito de acesso às contas públicas pela(o) cidadã(ão); 5. Motivar e engajar cidadãs(ãos) e entidades no estudo e atuação na temática de políticas públicas; 6. Inserir nas mídias locais, regionais, estaduais e nacionais a temática no período da fiscalização. Para alcançar esses objetivos a Campanha se baseia na garantia constitucional de fiscalização popular das contas públicas municipais, disposta no art. 31, § 3º da Constituição Federal de 1988 e outras legislações que regulamentam esse direito. (Texto do Relatório Analítico, ano V, Sistematização da Campanha Quem não Deve não Teme, Bahia, setembro de 2009).

das/os cidadãs/ãos sequer sabe ou conhece do parecer sobre as contas do seu município. Ademais, grande parte das vezes não sabem onde encontrar o Conselheiro do Tribunal e nem, ao menos, possuem a informação sobre onde se encontra a inspetoria regional à qual seu município é ligado. Quando questionados sobre os critérios utilizados para a aprovação ou rejeição, grande maioria das/os cidadãs/ãos apontaram o descrédito que possuem na instituição e afirmaram não saber dos critérios utilizados.

No que concerne às questões de âmbito interno, àquelas de responsabilidade direta dos Tribunais de Contas, muito pouco ou quase nada tem-se feito para contribuir com o controle a ser realizado a partir do cidadão, individualmente, ou através das entidades da sociedade civil.

A bem da verdade, os Tribunais de Contas são instituições absolutamente desconhecidas por grande parte da população, em todos os níveis sociais, econômicos e culturais. Apenas para ilustrar tal afirmativa, em dezembro de 2010, em palestra realizada na Universidade Estadual de Feira de Santana/UEFS - 2ª maior cidade da Bahia, para aproximadamente 100 alunos em início dos cursos de Direito, Administração e Economia, sobre o tema “Controle Social”, ao questionarmos diretamente sobre o nível de informação que tinham a respeito dos Tribunais de Contas, obtivemos apenas uma resposta positiva, em contraponto ao absoluto silêncio revelador da inação, inércia, inefetividade e baixíssima transparência com as quais tem-se retribuído à sociedade os custos orçamentários alocados a estas instituições de controle externo.

Necessário se faz diferenciar, em parte, o reconhecimento que vem sendo dado ao Tribunal de Contas da União, considerando a postura estratégica e operacional adotada desde 2003, quando passou a incluir em seus Planos Estratégicos a promoção do estímulo ao Controle Social como objetivo institucional, desenvolvendo instrumentos que possibilitem a publicidade de suas decisões.

Contudo, o fato é que os Tribunais de Contas historicamente foram relegados a segundo plano. Não é à toa que dentre as mais de 60 Propostas de Emendas Constitucionais - PECs existentes no Congresso Nacional, abrangendo o tema TCs, 05 (cinco) propõem a sua extinção.

Os principais argumentos dos que defendem essa proposta é o fato de afirmarem que as Cortes de Contas são órgãos de pouca eficácia e meramente burocráticos.

Tais fundamentos são claramente simplórios. Afinal, extinguir uma instituição só pelo fato de ela não funcionar, efetivamente, como está previsto na Constituição Federal, não contribui em nada

para o controle da Administração Pública, tampouco favorece ao fortalecimento da democracia.

Por outro lado, outro argumento, bem mais robusto, que fundamenta 17 PECs é a previsão constitucional de escolha, quer seja em relação ao TCU, através do Presidente da República com aprovação do Senado, quer seja em relação aos TCEs e TCMs, através dos Governadores dos Estados, com aprovação das Assembléias Legislativas, na proporção de um terço dos Ministros/Conselheiros, sendo dois alternadamente dentre Auditores e membros do Ministério Público junto aos Tribunais, e dois terços pelo Congresso Nacional/Assembléias Legislativas, é encarada, pelo menos, como limitadora da independência dos senhores julgadores, na avaliação dos parlamentares autores das propostas.

Por esse motivo, a maioria dessas PECs tem como tema a alteração da forma de provimento dos Ministros/Conselheiros, propondo uma nova lógica de seleção, a ser realizada por intermédio de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos ou através da eleição direta a ser realizada pelos Conselhos de Contabilidade, Economia e pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Não obstante outras formas de provimento que possam vir a ser adotadas, resta comprovada, em vista dos resultados obtidos pelo atual sistema de controle externo do Brasil, a inadequação do modelo atual à estrutura política vigente, às relações praticadas e intenções almejadas entre os responsáveis pelos Executivos Federal e Estaduais, tanto quanto pela Câmara Federal e Assembléias Legislativas, o qual tem possibilitado indicações de Ministros/Conselheiros tão controversas e desrazoadas como as ocorridas durante os pouco mais de 100 anos de existência dos Tribunais de Contas do Brasil.

2.2 Superação dos mitos sobre o Controle Social

Muito se fala sobre o Controle Social, entretanto, na prática, ainda existem diversos obstáculos, construídos historicamente, que precisam ser desmitificados e as Cortes de Contas podem atuar como importantes interlocutores na relação entre a sociedade civil e Administração Pública.

Nesse sentido, seguindo o diagnóstico apresentado pela Campanha Quem Não Deve Não Teme, listamos alguns dos principais entraves encontrados pelas organizações sociais no exercício do Controle Social.

2.2.1 O direito não existe

A estratégia mais comum para os que querem impedir o exercício do controle pela sociedade é negar a existência deste direito, apesar da vasta legislação sobre o assunto⁶.

Para promover a participação popular, os Tribunais de Contas devem, além de divulgar, em seus sítios na internet, textos informativos e a legislação correlata, ou promover cursos e palestras para a sociedade, dar o exemplo, cumprindo a legislação e permitindo o amplo Controle Social sobre suas atividades, processos e decisões.

2.2.2 A população não é capaz de fiscalizar

Tal mito parte do pressuposto de que apenas especialistas podem fiscalizar e entender as contas públicas. É configurado na negativa de fornecer informações e documentos públicos, sob a alegação de que a sua disponibilização não adiantaria em nada, porque o cidadão comum não estaria apto a entender a contabilidade e os códigos da Administração Pública.

Desmitificá-lo é uma tarefa fundamental para os Tribunais de Contas que desejam promover o Controle Social, posto que, infelizmente, esse entendimento está cristalizado entre muitos profissionais da atividade controladora, os quais, ao invés de compreender o Controle Social como uma atividade complementar e cooperativa ao seu trabalho, entendem como algo concorrente e desqualificado.

Decerto, não esperamos que o cidadão comum domine as regras da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, mas ele, por ser o verdadeiro conhecedor da realidade local, também está capacitado, quiçá mais apto, para avaliar os gastos feitos pelos gestores em seu município.

Vejamos alguns exemplos coletados pela Campanha Quem Não Deve Não Teme, nos municípios da Bahia⁷:

a) moradores de Gentio do Ouro, ao terem acesso as contas municipais, atestaram que existem ruas sem calçamento e saneamento apesar das contas apresentadas pela Prefeitura indicarem o

⁶ CF/88: Art. 5, XIV, XXXIII, LXXIII; Lei 8.429/92: Art. 11, IV; LC 101/2000: Arts. 48,49, 51 e 56, §3º; Lei 11.111/2005: Art. 2, dentre outras.

⁷ Cartilha Controle Popular, uma publicação da Articulação em Políticas Públicas no Estado da Bahia e Campanha Quem Não Deve Não Teme, disponível em: www.controlepopular.org.br

pagamento das despesas relativas a essas obras;

b) a população descobriu que o Prefeito de Barra do Mendes trocou todas as plaquinhas de numeração das casas do município pagando R\$ 8,00 (oito reais) por cada nova placa feita em PVC, por uma empresa localizada em outra cidade, enquanto no próprio município existe um fabricante que cobra apenas R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos) por cada placa feita em bronze;

c) em Itaberaba, o grupo de fiscalização identificou que, em 2004, a Prefeitura comprou um cadeado e uma corrente por incríveis R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais);

d) em Itabuna os cidadãos descobriram que um posto de combustíveis faturou mais de R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais) em seis processos de pagamento, sendo que três destes processos foram realizados em seqüência e na mesma data.

2.2.3 A população não tem interesse em fiscalizar

É amplamente difundido, por aqueles que se aproveitam da manutenção do abismo entre a administração pública e o cidadão, que o Controle Social não acontece pela ausência de interesse da população em fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Esse discurso, inclusive, é muitas vezes utilizado para justificar a ausência de uma política de divulgação do direito e de implementação de condições para seu exercício.

2.2.4 Não existem recursos

Comumente os gestores alegam a falta de recursos no momento em que grupos sociais fazem reivindicações. Mas, em verdade, percebe-se que o problema da ausência de verbas está relacionado à prioridade dos gastos da Administração Pública.

O Controle Social é justamente o meio de o cidadão conhecer onde estão sendo alocados os recursos públicos, para qualificar a sua intervenção no momento de reivindicar seus direitos.

2.2.5 Fiscalização é coisa de “político de partido”

Uma das formas utilizadas para desqualificar os cidadãos que exercem o direito de fiscalização é

afirmar que eles só o fazem porque tem interesse partidário. Tal assertiva tem origem no discurso da neutralidade política, que foi historicamente utilizado para garantir a permanência de um *status* de injustiça social e continua sendo utilizado por quem deseja manter seus benefícios.

O controle das políticas públicas é direito e dever de todos para a efetivação da democracia participativa. Até porque a principal característica da democracia é a alternância no poder e fortalecer os instrumentos de participação e fiscalização popular não beneficia esse ou aquele partido político, pois quem está sendo fiscalizado hoje, pode e deve ser o controlador social de amanhã.

Assim, a fiscalização, mesmo quando exercida com interesses partidários, desde que efetuada de forma ética, contribui para os avanços democráticos.

2.3 Ampliar e modernizar a atuação dos Tribunais de Contas

Em consonância com o art. 89 da Constituição Federal de 1891, foi instituído o Tribunal de Contas da União, com competências específicas para “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.

Passados 119 anos da sua criação, tais competências, apesar de ampliadas nas Constituições seguintes, não satisfazem à sociedade, que requer dos Tribunais escopos e abordagens tanto mais abrangentes quanto complexas.

Os Tribunais de Contas, no exercício do controle externo, devem priorizar a avaliação do sistema de planejamento e gestão das políticas públicas em sua complexidade. As decisões, programas, ações e atividades governamentais provocam impactos na sociedade e no próprio Estado, sendo a análise formal e fria de números e papéis insuficiente para avaliar tais conseqüências.

Somado a isso, faz-se necessário implementar, ao lado dos mecanismos tradicionais de fiscalização, procedimentos capazes de estabelecer um processo educativo no exercício do controle externo - o Controle Pedagógico.

Registramos que, nesse particular, não somos precursores, o Conselheiro do TCE/MG, Elmo Braz, em seu artigo conceitua⁸:

⁸ BRAZ, Elmo. Novos desafios para o Tribunal de Contas: Controle pedagógico. *Revista Brasileira de Direito Municipal - RBDM*, v.8, n. 24, p. 25-30, 2007.

A ação pedagógica, ou melhor, o controle pedagógico deve ser forma caracterizadora na execução da fiscalização realizada pelos Tribunais de Contas.

[...]

Devemos para isso priorizar uma dimensão importante para qualquer órgão fiscalizador, que é o de utilizar o seu potencial de identificação do erro, da ilegalidade para, convenientemente, orientar os jurisdicionados em matérias pertinentes à finalidade das Cortes de Contas. Devemos ter em mente que não basta apenas punir, como forma de controle, não basta só castigar, para que não se cometa mais o erro. É preciso ir além. É preciso orientar.

Mas, esse Controle proposto, como qualquer outra prática pedagógica, à luz dos ensinamentos do Ilustre educador Paulo Freire não é uma via de mão única, ela é construída na troca, na vontade de assumir que os sujeitos envolvidos na prática pedagógica são inacabados e capazes de aprimorar seus conhecimentos e práticas juntos.

É justamente nessa relação dialética, desde que os atores estejam comprometidos com o aprimoramento, que surge a possibilidade dos saberes individuais se entrelaçarem e irem se transformando em sabedoria.

A pactuação de ações entre o ente fiscalizador e os entes executores das políticas públicas, materializada através de Planos de Ação ou Termos de Ajustamento de Conduta/Gestão, visando sanear as situações identificadas como merecedoras de reparo, é a forma mais efetiva de alcançar os objetivos sociais e econômicos imprescindíveis à obtenção da equidade de direitos dos cidadãos, trilhando os caminhos da regularidade, eficiência, economicidade e efetividade das ações governamentais e dos gastos públicos.

Assim, o Controle pedagógico só será eficiente se houver o comprometimento do jurisdicionado em buscar implementar as orientações pactuadas com os Tribunais de Contas.

Por outro lado, aos Tribunais cumpre o papel de analisar se as ações implementadas foram eficientes, eficazes e efetivas.

A conclusão das ações dos jurisdicionados e do controle externo possibilitarão, dialeticamente, promover novas formas de garantir uma administração eficiente, honesta, transparente e que saiba aplicar os recursos públicos em prol do bem estar da sociedade.

2.4 Articulação com outras instâncias de controle

A eficaz fiscalização da Administração Pública requer a articulação de várias instâncias de controle, tanto estatais, com atribuições internas ou externas, como sociais. Em verdade, conforme acentua Lucas Borges de Carvalho⁹, este controle é necessariamente global, demandando a concorrência de órgãos como os TCs e o Ministério Público, além dos sistemas de controle interno dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, como também os integrantes da sociedade civil organizada, incluindo desde associações, sindicatos e grupos de cidadania, até ONGs, fundações de direito privado, imprensa, dentre outros.

Os Tribunais, ao analisarem as Prestações de Contas dos gestores máximos de cada uma das esferas de governo – Presidente, Governadores e Prefeitos, oferecem às respectivas Casas Legislativas incumbidas constitucionalmente de julgá-las, o Parecer Prévio sobre as mencionadas Contas. Neste Parecer, além da análise minuciosa das rubricas em que se registram contabilmente as receitas e despesas do exercício sob análise e do opinativo conclusivo quanto à adequabilidade ou não das mesmas, constam as ressalvas aos aspectos eventualmente identificados como portadores de irregularidades, bem como as recomendações pertinentes, que se fazem necessárias à correção das referidas irregularidades.

Como se observa, este material é uma fonte valiosa de controle, através do qual todas as instâncias formais e informais que concorrem para o controle da *coisa pública* deveriam se valer. Fato é, que tal *preciosidade* é solenemente desconhecida do grande público e ignorada, na maioria das vezes, pelos órgãos governamentais com atribuições correlatas.

Em contraponto com essa constatação, o Governo da Bahia, através do Decreto nº 12.474/2010, instituiu a Comissão Estadual de Ações Corretivas e Preventivas de Ressalvas Relativas às Contas Governamentais, com a finalidade de implementar o aprimoramento das atividades estatais, objeto de recomendações contidas nas conclusões de Pareceres Prévios do Tribunal de Contas do Estado.¹⁰

Não obstante a efetividade ou não das ações a serem implementadas pelo Governo do Estado, no tocante às soluções de encaminhamento das questões identificadas pelo TCE/BA ou pelos demais Tribunais do Brasil, estas quedarão inócuas se não forem absorvidas e introspectadas pela sociedade civil organizada e pelos cidadãos, de *per si*. Serão, apenas, mais um calhamaço de números e análises técnicas, empoeirados sobre as prateleiras dos órgãos públicos.

⁹ CARVALHO, Lucas Borges de. Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso. **Revista e Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Renovar, v. 231, jan/mar. 2003, p.193-216.

¹⁰ Disponível em: <http://www2.casacivil.ba.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

É papel dos Tribunais de Contas, bem como das Casas Legislativas, que são, em última análise, as detentoras finais dos Pareceres Prévios sobre as Contas de Governo, promover a divulgação maciça dessas informações, em linguagem clara e acessível ao grande público, possibilitando que o Controle Social exerça o seu papel com efetividade.

2.5 Promoção da cultura da transparência

As Cortes de Contas tem papel fundamental na construção de uma cultura de transparência na gestão da *res publica*. A improbidade, a corrupção e a imoralidade administrativas caminham de mãos dadas com o segredo, o mistério e o silêncio. O supracitado Professor Elenaldo Teixeira costumava comparar as finanças públicas com as caixas pretas dos aviões, uma vez que só tomamos consciência delas após desastres.

Nesse sentido, os TCs devem aprimorar suas atividades de controle, objetivando a busca da garantia do princípio da publicidade dos atos da Administração Pública e, por conseguinte, repreender e corrigir ações efetuadas sem a observância daquele princípio.

O TCM/BA, por exemplo, possui importantes marcos regulatórios no tocante à disponibilização pública das prestações de contas municipais, consubstanciados na Resolução nº 222/1992, que considera a ausência de disponibilidade uma irregularidade capaz de ensejar a rejeição das contas, e na Resolução nº 318/97, a qual disciplina o procedimento de colocação das contas anuais e da documentação mensal de receita e de despesa dos órgãos e entidades das administrações direta e indireta municipal à disposição dos contribuintes, bem como o de concessão a Vereadores de “vista”, no âmbito das Inspetorias Regionais de Controle Externo do TCM, da documentação mensal referida.

Entretanto, segundo os Relatórios de Avaliação da Campanha Quem Não Deve Não Teme, apenas após reiteradas reivindicações da Campanha, o TCM/BA passou, a partir de 2007, a registrar nos pareceres prévios se a gestão municipal cumpria tal dever constitucional e que:

Apesar de o parecer do Tribunal de Contas dos Municípios, agora, observar a existência do edital publicado pela prefeitura municipal e pela câmara de vereadores informando a disponibilização das contas, a ausência deste documento ainda não resulta na rejeição das contas, contrariando a determinação do art. 1º, XV e XVI, da Resolução 222/92 do TCM - BA. Além disso, a existência do edital, na

realidade, não comprova a disponibilização, pois muitas prefeituras fraudam o edital não disponibilizando as contas e confeccionando um edital posterior ao período dos 60 dias, com data retroativa apenas para envio ao TCM como forma de afastar a responsabilidade por não dar publicidade às contas. E, como o TCM não tem outra medida comprobatória, como por exemplo visita in loco para confirmar a autenticidade do edital, a prática de fraude do edital tornou-se uma medida recorrente em muitos municípios baianos.¹¹

Com relação ao TCE/BA, pouco, ou quase nada, tem-se sobre a disponibilização das contas apresentadas pelos gestores, com relação aos recursos estaduais atribuídos aos municípios, bem como não se registra, na apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, se o artigo 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal está sendo cumprido.¹²

Verifica-se, portanto, que, apesar de alguns avanços, ainda existe um longo caminho a ser percorrido pelos TCs, especialmente no que diz respeito a repensar o conceito tradicional de transparência. Ele não pode ser reduzido e confundido com a simples publicação dos atos no Diário Oficial. A transparência efetiva não pode mais ficar à mercê de formalidades e suas ficções jurídicas.⁹

Além disso, é necessário dar o exemplo. A estrutura dos TCs deve ser a mais aberta possível, de modo a facilitar o acesso da sociedade civil organizada e de qualquer cidadão.

A auditora do TCE/BA Eliane de Sousa Silva, em estudo sobre as auditorias operacionais, sintetiza muito bem ¹³:

Um dos muitos desafios do controle externo é o de acompanhar as inovações propostas para reforma do Estado, no sentido de elevar os níveis de transparência, torná-lo mais permeável à participação e ao controle dos cidadãos e mais eficaz e ágil no atendimento das demandas da sociedade. Deve-se operar no sentido de que a sociedade conheça e reconheça a qualidade do trabalho das instituições de controle externo. Tal condição somente será implementada caso esse controle se mostre útil, seja tempestivo e promova as mudanças necessárias para que as ações governamentais sejam efetivas.

¹¹ Relatório Analítico, ano V, Sistematização da Campanha Quem não Deve não Teme, Bahia, setembro de 2009.

¹² Lei Complementar nº 101 (LRF) - Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

⁹ CARVALHO, Lucas Borges de. Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso. **Revista e Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Renovar, v. 231, jan/mar. 2003, p.193-216.

¹³ SILVA, Eliane de Sousa. Auditoria operacional: um instrumento de Controle Social. **Revista Gestão Pública e Controle**.

3 Conclusão

Como toda organização, os TCs precisam se ajustar a cada momento histórico vivido pelo povo a quem servem. E se querem, verdadeiramente, se desvincular de um passado onde sua missão era focar o controle apenas na conformidade, tendo evoluído com o tempo para analisar outros aspectos dos gastos governamentais, (economicidade, eficácia, equidade e efetividade) precisam caminhar, agora, em direção ao fortalecimento do Controle Social. Por maior quadro técnico que possuam, por mais tecnologia de que disponham, os órgãos estatais de controle não tem o condão da onipresença. Não conseguirão, jamais, estar presente no *locus* onde cada Real está sendo aplicado na realização de obras e serviços espalhados em todas plagas deste País de mais de 8,5 milhões de Km². Quem está em toda parte são as cidadãs e cidadãos brasileiros.

Para alcançar esse desiderato, o sistema Tribunais de Contas terá que adotar decisões corajosas, ousadas até. A primeira é “perder o medo” de se relacionar com o jurisdicionado.

Há maus gestores e servidores públicos, inclusive nos quadros dos TCs. Se constitui, porém, um grande equívoco considerar, *a priori*, que todos os gestores são desonestos. Daí podermos afirmar que a tônica da atuação dos órgãos de controle deve se centrar no aspecto didático, pedagógico, orientador. O gestor competente, comprometido com o bom êxito de sua gestão, ético, e que, por isso tem o nome a zelar se sentirá, com certeza, prestigiado e grato se for convidado pelo Órgão de Controle para conhecer as ferramentas e métodos de auditoria que serão utilizados na análise de sua prestação de contas. A interação entre o órgão que executa e o que controla os gastos, desde que seja precedida pelo compromisso indeclinável com a coisa pública, só trará ganhos para a sociedade, fonte e destinação da arrecadação e aplicação dos recursos.

O Sistema precisa ousar, também e muito na relação com a Sociedade, através de cada cidadã e cada cidadão, bem como com as organizações civis que as (os) representam. Para tanto, tem que ser além de respeitado, conhecido. E só será conhecido se abrir suas portas e colocar seu efetivo humano, técnico, em contato com a cidadania. Isso pode ser feito de várias maneiras. Promovendo oficinas, debates, mesas redondas, seminários que agucem o interesse de membros da sociedade, assim como se abrindo para sair do ar condicionado da sua sede e ir até onde os fatos acontecem, que é nos municípios. Aliás, alguém já disse mais ou menos assim - a Nação e o Estado são uma ficção, o Município é que é real, concreto.

Interagindo com o jurisdicionado e passando e recebendo conhecimento e experiência da sociedade, o Sistema TCs estará pondo em prática a sua função pedagógica, na essência. Com isso tornará conhecidas suas decisões, seus métodos de trabalho, suas normas, os resultados econômico-financeiros, bem como os ganhos no âmbito do aperfeiçoamento da gestão da *res publica*.

Tornando-se conhecido será, cada vez mais demandado, gerando um processo mútuo de amadurecimento, ganhos e aprendizagem. Ganhando todos, o objetivo terá sido alcançado.

Para que fins tão elevados sejam atingidos, fica claro que cada TC precisará ter em sua estrutura um sistema de comunicação eficiente e ágil, que possa estabelecer uma relação transparente com a sociedade e suas organizações, bem como todos os meios de comunicação públicos e privados - o que não se conhece não existe.

Democracia forte, efetivamente não rima com uma sociedade cabisbaixa, amedrontada. Na Bahia, de onde falo, bem assim em todas as Unidades da Federação, com maior ou menor intensidade, todos sabemos os males e o atraso na consolidação de processos mais fluidos, abertos, democráticos, na relação dos governantes com a sociedade em que tais métodos reinaram durante o período sombrio da ditadura e que se prolongaram e ainda sobrevivem em muitos lugares.

Só com a cidadania fortalecida no seu aspecto mais abstrato, subjetivo e com cidadãs e cidadãos com alto grau de escolaridade, alimentada por sistema de comunicação plural, independente, descentralizado e submetido a normas de respeito a todos os princípios éticos e democráticos, podemos dizer que estaremos promovendo o empoderamento verdadeiro da sociedade, e, aí sim, assistiremos a materialização da cidadania ativa e efetiva, onde o público deixe de ser confundido e apropriado pelo privado, como sempre ocorreu ao longo da nossa história e que pode ser sintetizado na frase, dita até candidamente, sobretudo pelos mais carentes, mais vulneráveis, as vítimas desse sistema nefasto, desumano, perverso - rouba mas faz.

Esse comportamento felizmente está sendo sepultado pela sociedade brasileira. Muitos governantes tem estimulado a participação social através de instrumentos como o Orçamento Participativo e a população, a cada dia, fica mais exigente e busca formas de participar, reivindicar e fiscalizar a ação do Poder Público.

Cresce a consciência de que o que é público é da conta de todos.