

Romano Scapin - Auditor Público Externo do TCE-RS. Diretor Jurídico do CEAPE-Sindicato

#MudaTC, principalmente na estrutura funcional e no processo de contas

O devido processo legal exige que a figura do julgador mantenha-se desvinculada de qualquer uma das partes



Josiele Silva Câmara - Divulgação

Romano Scapin

No último dia 22 de maio, foi lançado o movimento #MudaTC, que tem por objetivo dialogar com todos os setores da sociedade para mostrar o quanto ela pode ser beneficiada com alterações nos Tribunais de Contas do país.

Não é de hoje que se discute a melhor maneira de constituir e estruturar os Tribunais de Contas. Desde as deliberações para elaboração da Constituição de 1988, quando intensos debates foram realizados a respeito, passando pela década de 90 e primeiros anos deste século, quando diversas Propostas de Emenda à Constituição foram apresentadas para alterar a redação constitucional dos artigos 71 e 73 ou acrescentar novos dispositivos à Seção constitucional que trata do controle externo, sempre houve diferentes pontos de vista sobre a matéria, suscitados e debatidos nos órgãos legislativos que representam nossa nação.

Todavia, por motivos incertos, conquanto imagináveis, o fato é que nunca houve qualquer alteração constitucional relativa às Cortes de Contas durante os quase 30 anos de Constituição Cidadã. Tudo leva a crer, contudo, que o tempo de efetivação da mudança chegou: um consenso nacional conclui que assim como está não pode continuar. Considerando as últimas notícias envolvendo os Tribunais de Contas brasileiros, em especial aquelas decorrentes da Operação Quinto de Ouro (na qual 6 Conselheiros do TCE-RJ são investigados por atuações criminosas no exercício de suas funções), nunca antes o cenário esteve tão propício para mudança. O #MudaTC vem em excelente momento.

A grande questão é: o que devemos mudar?

Mudar a forma de escolha dos julgadores dos Tribunais de Contas é, geralmente, a primeira resposta apresentada. De fato, tal medida é indispensável, mas deixarei de tecer maiores comentários sobre ela por três motivos: diversos artigos de extrema qualidade já foram escritos a respeito; a meu sentir, há mudanças mais impactantes,

visando à efetividade das Cortes de Contas, a serem implementadas; ela depende de alteração do texto constitucional e o assunto, infelizmente, não deve ser pautado tão cedo frente às inúmeras e sucessivas crises que vêm assolando – e paralisando – as discussões legislativas do país.

Quero focar, neste texto, sobre dois pontos que dispensam alteração constitucional e que ainda não conquistaram seu devido espaço nas discussões nacionais: a estruturação funcional dos Tribunais de Contas e os instrumentos/técnicas do processo de contas.

Quanto ao primeiro ponto, antes de aprofundá-lo, cabe ressaltar premissa básica sobre o desenho de qualquer Poder/órgão: as instituições devem estar organizadas da forma mais adequada possível visando ao cumprimento de sua missão.

No caso dos Tribunais de Contas, é pensamento dominante que suas atividades apresentam características semelhantes com as dos órgãos do Poder Judiciário. Por isso, muitas regras e princípios que caracterizam e norteiam a função jurisdicional também devem ser observados no âmbito dos Tribunais de Contas, tanto no que se refere à estruturação quanto no que diz respeito ao processo que constitui e formaliza as respectivas atividades.

Nesse cenário, imaginem um Ju-

diciário no qual o juiz deflagrasse o início de cada processo e, ao final, o julgasse. Imaginem se, antes de uma discussão ou investigação, o magistrado tivesse que, ordinariamente, autorizar o início da atuação estatal. Ou, então, se o juiz tivesse que organizar estratégias de fiscalização/investigação e, ainda, executá-las. Tais situações, certamente, feririam a imparcialidade do juiz, razão pela qual a função jurisdicional não opera sozinha, valendo-se de um sistema judicial (composto pelo Poder Judiciário e demais Funções Essenciais à Justiça) e legislação correspondente para estruturar as distintas e independentes funções – com tarefas que não se misturam. O devido processo legal exige que a figura do julgador mantenha-se desvinculada de qualquer uma das partes que poderá discutir a correta aplicação do ordenamento jurídico vigente.

Nos Tribunais de Contas, todavia, apesar das atividades semelhantes às do sistema judicial, essa não é a realidade constatada. A instauração de processos de contas, a definição de estratégias de fiscalização, a delimitação de objetos e períodos de auditorias são competências ainda fortemente vinculadas a Conselheiros/Ministros. E a mudança, em tal ponto, prescinde de qualquer alteração constitucional, uma vez que o respeito à imparcialidade do julgador de contas é lógica: nenhum magistrado deve ser parte. Isso significa dizer que os Conselheiros/Ministros dos Tribunais de Contas não podem deflagrar processos de contas ou dirigir as ações de fiscalização do processo, pois assim se configurariam como parte. O protagonismo dessa etapa do exercício do controle externo deve recair sobre os Auditores de Controle Externo, por meio de suas ações de auditoria, e Procuradores de Contas, por meio de suas representações.

A concentração de praticamente todo o poder estatal de controle externo das Cortes de Contas nas mãos de apenas sete ou nove agentes públicos é maléfica à fiscalização das contas públicas do país. A centralização excessiva de poder inegavelmente representa prejuízo à efetividade e eficiência do processo de fiscalização sobre a gestão pública. A diluição de competências entre as três funções citadas, de maneira que cada uma delas seja responsável por planejar e executar as atividades que justificam sua razão de existir (e, por consequência, trazem-lhe maior capacidade e expertise técnica a respeito), trará maior efetividade ao controle externo brasileiro.

Na segunda parte deste texto, destacarei o processo de contas, cuja finalidade teórica é tutelar a boa administração pública. A atuação do Tribunal de Contas deve visar a proteger a observância dos preceitos da boa Administração Pública, especialmente para que os recursos públicos sejam corretamente aplicados pelos governan-

tes e gestores. Por isso, entendo que o processo de contas também proporciona tutela estatal à sociedade, e o bem jurídico envolvido nesse processo é nada mais nada menos do que um direito fundamental: o direito fundamental à boa Administração Pública, em especial em sua faceta de gestão fiscal/financeira.

Assim como ocorre no processo civil, a tutela estatal promovida pelo processo de contas a esse direito fundamental também deve ser efetiva, tempestiva e adequada. Dessa forma, não apenas as situações de tutela cautelar, mas também os casos de tutela antecipada satisfativa devem ser observados para, se preenchidos os requisitos teóricos exigidos, motivarem a expedição de provimentos de urgência pelos Tribunais de Contas. Com base nesse raciocínio, haveria uma aproximação entre as hoje denominadas “medidas cautelares” do processo de contas – reconhecidas pelo STF – e os provimentos de tutela de urgência, estudados pela doutrina processualista. Para além disso, concluo ainda, baseado na mesma premissa (exigência de tutela efetiva, tempestiva e adequada) e tendo como referência o novo Código de Processo Civil, que os provimentos provisórios, tanto para tutela da urgência quanto para tutela da evidência, devem estar no cardápio de opções processuais das Cortes de Contas. Apenas assim, o processo de contas poderá atingir adequadamente o fim a que se propõe: tutelar a boa Administração Pública.

#MudaTC na forma de escolha dos julgadores dos Tribunais de Contas, de fato, é uma medida importante, mas a adequada estruturação funcional da Instituição e a aplicação de técnica processual apropriada são fatores de #MudaTC ainda mais fundamentais para efetividade dos nossos órgãos de controle externo.