

INTERESSE PÚBLICO E ÉTICA

Odacir Klein

CIP – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

K64i Klein, Odacir

Interesse público e ética / Odacir Klein – Porto Alegre,
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2023.

1 Livro digital

ISBN: 978-65-81 347-08-6

1. Administração pública. 2. Controle da administração
pública 3. Interesse público. 4. Ética pública I. Título.

CDU: 351

***Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Tribunal de
Contas do Estado do RS***

Esta publicação foi desenvolvida atendendo aos objetivos do Plano de Educação Corporativa da Escola de Gestão e Controle Francisco Juruena, em especial o de editar publicações de orientação ao público externo, e o de incentivar ações voltadas ao desenvolvimento da cidadania e o aperfeiçoamento do Controle Social.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO – RS

CONSELHEIROS

ALEXANDRE POSTAL – PRESIDENTE
MARCO ANTONIO LOPES PEIXOTO – VICE-PRESIDENTE
CEZAR MIOLA
IRADIR PIETROSKI
ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER
RENATO LUÍS BORDIN DE AZEREDO
EDSON BRUM

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

HELOISA TRIPOLI GOULART PICCININI
DANIELA ZAGO GONÇALVES DA CUNDA
ALEXANDRE MARIOTTI
ANA CRISTINA MORAES
LETÍCIA AYRES RAMOS
ROBERTO DEBACCO LOUREIRO

PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

GERALDO COSTA DA CAMINO

PROCURADORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DANIELA WENDT TONIAZZO
ÂNGELO GRÄBIN BORGHETTI
FERNANDA ISMAEL

CHEFE DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA

FABIANO GEREMIA

DIRETOR-GERAL

MAURO CASTRO CARAPEÇOS

DIRETOR DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

BRUNO ALEX LONDERO

DIRETORA ADMINISTRATIVA

LIVETE RAJCZUK MASIEL MEIRA

DIRETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

ALEXANDRE PORTO DEBELUCK

DIRETOR DA ESCOLA DE GESTÃO E CONTROLE FRANCISCO JURUENA

ANDERSON BETTANIN

INTERESSE PÚBLICO E ÉTICA

Odacir Klein

ODACIR KLEIN

Advogado e Técnico em Contabilidade, atualmente é Assessor Jurídico da Presidência do TCE-RS. Foi Prefeito e Vereador de Getúlio Vargas/RS, Deputado Federal por quatro mandatos; Ministro de Estado dos Transportes; Membro do Conselho da República; Secretário de Estado da Agricultura do RS em três oportunidades; Diretor de Recursos Humanos do Banco do Brasil; Presidente do Bannisul; Diretor-Presidente do BRDE; Presidente da Fecotrig; Presidente da Associação Brasileira dos Produtores de Milho; e Presidente da União Brasileira de Biodiesel e Bioquerosene; Integrou o Instituto de Pesquisa Gianelli Martins (IPGM).

Publicações: *Comissões Parlamentares de Inquérito – A Sociedade e o Cidadão*, com Sérgio Antônio Fabris como editor (obra revisada por Fabrício Klein e reeditada pela Corag-RS), em 1999; *Uma Cartilha de Cooperativismo*, Passo Fundo: Instituto Social Pe. Berthier, 1972; *Salvar Carajás* (coautoria), Porto Alegre: L&PM, 1982; *Conversando com os Netos*, Passo Fundo: Aldeia Sul, 2009; *Se Tenta ou Se Senta*, Passo Fundo: Aldeia Sul, 2013; e *Cooperativismo: Testemunho de Seis Décadas*, Passo Fundo: Aldeia Sul, 2021

SUMÁRIO

PREFÁCIO	3
APRESENTAÇÃO	6
NECESSIDADES INDIVIDUAIS E CIDADANIA	10
INTERESSE PÚBLICO	13
HARMONIA: INTERESSES INDIVIDUAIS E INTERESSE PÚBLICO	17
INICIATIVA PRIVADA E INTERESSE PÚBLICO	20
COOPERATIVISMO E ASSOCIATIVISMO	24
INTERAÇÃO POSITIVA: SEBRAE E ATRICON	26
POLÍTICAS PÚBLICAS	30
GESTÃO PÚBLICA	32
SERVIDOR PÚBLICO	35
ERÁRIO E INTERESSE PÚBLICO	36
ÉTICA	39
CONTROLES	45
INICIATIVAS INDIVIDUAIS DE CONTROLE	47
A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS CONTROLES	52
CONTROLE INTERNO	59
CONTROLES EXTERNOS	61
CORREGEDORIA-GERAL	63
OUVIDORIA	64
CONSULTAS	65
AGÊNCIAS REGULADORAS DE INTERESSE PÚBLICO	69
COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	74
ERCOS: ENCONTROS REGIONAIS DE CONTROLE E ORIENTAÇÃO	78

PREFÁCIO

Algir Lorenzon (*)

O presente livro é uma obra atual, que enfrenta assuntos de alta relevância social, pois os temas aqui tratados, ou seja, ética e interesse público, devem balizar todos aqueles que atuam na sociedade com o objetivo de atender as necessidades coletivas, em especial nas áreas da saúde e da educação, enfim, em todos os serviços públicos prestados pela administração pública à coletividade, tendo em vista sua necessidade para atender e fortalecer os diversos grupos sociais.

Nesse caminho, Odacir Klein tem competência, alta capacidade e experiência para discorrer acerca de ética e interesse público, pois é cidadão que sempre laborou com eficiência e comprometimento no serviço público, gerenciando as relações entre o público e o privado de forma a garantir o desenvolvimento social.

O autor, como é notório, exhibe um currículo de muito reconhecimento e respeito por parte da sociedade, possuindo longa ficha de trabalhos prestados à coletividade, com passagens no Congresso Nacional, no Executivo federal, de nosso estado e no Executivo municipal, atuando de uma forma firme na defesa intransigente da cidadania, da prestação de serviços com qualidade, assim como da liberdade, circunstâncias que o credenciam com autoridade e credibilidade para abordar os temas deste livro.

Conheço Odacir Klein de longa data, praticamente desde o início de sua carreira política em 1968, como prefeito municipal de Getúlio Vargas. Atuou de forma intensa na representação parlamentar a partir de 1975, participando ativamente na luta pela redemocratização do Brasil, sendo reconhecido como um dos mais

destacados líderes nas memoráveis campanhas da anistia, das eleições diretas, enfim, na defesa dos interesses sociais e coletivos.

Agora, integrando a Assessoria da Presidência do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, em mais uma de suas contribuições às instituições e órgãos públicos, oferece esta publicação destinada aos que atuam na gestão dos recursos públicos, provenientes dos tributos pagos pela população, compartilhando seus conhecimentos e experiências destinados a uma prestação de serviços com ética e responsabilidade social.

A presente obra, além de se constituir num verdadeiro manual de comportamento ético a agentes públicos, também explica e detalha de forma adequada o funcionamento e as diversas ferramentas disponíveis no arcabouço constitucional e legal que regem a execução e o controle dos eventos de interesse público.

Além disso, Odacir Klein expõe, de uma maneira clara e objetiva, sua ótica acerca do ponto de vista da doutrina e da práxis na prestação de serviços públicos, contribuindo para reflexões sobre as responsabilidades de agentes públicos e dos cidadãos que atuam na sociedade, a partir de sua vivência em diversos eventos sociais, em que merecem atenção especial os Encontros Regionais de Controle e Orientação (ERCOs), realizados em 2022, promovidos pelo Tribunal de Contas, por intermédio da Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena (ESGC).

Na leitura de sua obra, entre os vários tópicos enfrentados pelo autor, merece destaque sua visão acerca dos vínculos entre a iniciativa privada e o interesse público, a questão da harmonização entre o público e o privado, as boas práticas da gestão pública, os diversos mecanismos de controles do Estado, como instrumentos

destinados a atuar no controle e na garantia da correta aplicação dos recursos públicos.

Ademais, o autor entende que as atividades dos diversos órgãos de controle não devem partir de uma visão punitiva, asseverando que é preciso maximizar esforços para que sejam evitados erros que causem danos ao erário e, por fim, ao próprio cidadão, evitando-se que a sociedade fique desprovida de atendimentos destinados a suprir suas necessidades coletivas, em especial nas áreas da saúde e educação, com uma prestação de serviços com qualidade.

O autor enfrenta, ainda, a questão da responsabilidade do povo na escolha de candidatos comprometidos com a moralidade e a decência com administrações austeras e dignas, pois é um dos pressupostos destinados a garantir uma melhor prestação dos serviços públicos à sociedade como um todo.

A obra, portanto, é um importante instrumento de conhecimento para quem atua na área do Direito Administrativo, fazendo uma defesa do compromisso das instituições públicas e daqueles que laboram no serviço público com responsabilidade, respeito e ética no trato da coisa pública, a fim de colaborarem para o desenvolvimento de políticas sociais que atendam o bem comum.

(*) Algir Lorenzon é advogado e atualmente conselheiro da Agergs. Foi deputado estadual e conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS).

APRESENTAÇÃO

O conteúdo deste trabalho resultou de um pedido da Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena (ESGC), como decorrência dos Encontros Regionais de Controle e Orientação (ERCOS) realizados em 2022 pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS).

Na condição de assessor especial do presidente do TCE-RS, Conselheiro Alexandre Postal, fui convidado para participar do primeiro encontro anual na cidade de Santa Cruz do Sul. Até então, não conhecia os ERCOS.

Embora jurisdicionado como gestor municipal, prefeito de Getúlio Vargas eleito em 1968, não tivera participação em tais encontros já que não eram realizados àquela época. Nos cargos vinculados ao Governo do Estado, dos quais participei, tive controle externo do TCE-RS. No entanto, como os encontros regionais referidos direcionavam-se aos gestores municipais, nunca participei de nenhum, nem tinha notícia mais aprofundada a respeito de seus resultados.

Repito: participei como convidado para assistir ao evento, no primeiro encontro de Santa Cruz do Sul. Fiquei muito impressionado com o que vi. Até emocionado. Houve expressiva presença de integrantes das gestões municipais e profissionais vinculados à assessoria ao setor. Foram 663 os participantes. Todos muito atentos e ávidos por informações e orientações.

Para o encontro seguinte, na cidade de Caxias do Sul, recebi o convite da presidência do TCE-RS para uma breve manifestação a respeito de “Ética”. Pareceu-me que, com circunstâncias como as que presenciara em Santa Cruz do Sul, não havia necessidade de insistir

em conduta ética e a sugestão foi complementada para que abordasse “Ética na Gestão Pública”. Sugeri que adotássemos um tema mais amplo: “Interesse Público e Ética”.

A primeira motivação para que o texto seja publicado pela ESGC é exatamente o fato de que, na resolução n.º 1.021/2014, que dispõe sobre a organização do TCE-RS, consta expressamente, no artigo 8º, inciso II, alínea “b”, quando se refere à Escola, que o seu setor de capacitação deve, dentre suas competências, desenvolver ações de educação para a cidadania orientadas para o fomento do controle social.

Isso deixa claro que não incumbe à Escola simplesmente a realização de cursos ou o exercício de magistérios, mas também promover orientação para o fomento ao controle social.

O planejamento estratégico do TCE-RS de 2018/2022 deixou expressa a posição de defesa do interesse público, da cidadania, e da satisfação das necessidades individuais. Ao mencionar a **missão do Tribunal**, afirma que incumbe a este “exercer o controle externo sobre a gestão do Estado e dos Municípios do Rio Grande do Sul, contribuindo para o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade”. Deixa assim claro que é missão agir em benefício da sociedade, através do controle externo, sobre as gestões do estado e dos municípios.

Quando referido planejamento estratégico se refere **à visão**, trata sobre aquilo a que visa o Tribunal, ou seja, qual seu objetivo, e expressa “ser uma instituição que contribua para melhoria da qualidade de vida dos cidadãos”.

Quando trata dos **valores**, coloca entre eles “ética” e expressa que ela se refere a “agir com independência, profissionalismo e compromisso com o interesse público”.

Em todos esses dispositivos, fica clara a manifestação de que ao Tribunal de Contas incumbe zelar pela defesa da satisfação das necessidades individuais, da transformação do indivíduo em cidadão e o estabelecimento da cidadania, com o fortalecimento do interesse público pela promoção de gestão ensejadora do bem-estar social.

Pretendo, neste opúsculo, tratar especificamente a respeito do indivíduo, do cidadão, da cidadania, do interesse público e das ações visando a que possam ser atingidos os objetivos manifestados no planejamento estratégico referido.

Este texto, repito, terá linguagem simples. Não haverá preocupação literária. Será evitado o “juridiquês”. O objetivo não é aprofundar discussões acadêmicas a respeito da preponderância do interesse público sobre a satisfação das necessidades individuais ou vice-versa, em termos jurídicos. Não haverá aprofundamento de qualquer discussão filosófica. Será destacado que as gestões públicas existem em defesa do interesse público.

Espero, com um texto não rebuscado, contribuir para que possamos demonstrar a importância dos organismos de controle e orientação, agindo em defesa daquilo que é o seu objetivo: defender o interesse público; reforçar a cidadania; e concorrer para que as necessidades individuais possam ser satisfeitas — com os direitos fundamentais assegurados — através de gestão pública forte, competente e democrática.

INTERESSE PÚBLICO E ÉTICA

NECESSIDADES INDIVIDUAIS E CIDADANIA

Não há como abordar assuntos referentes ao interesse público e à ética sem a visão de onde tudo inicia. Cada indivíduo tem necessidades por serem satisfeitas. São necessidades individuais. Exemplificativamente, é bom nos socorrermos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Federal Brasileira, usando para argumentar o direito à vida e a necessidade de alimentação.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10/12/1948, expressamente estabelece em seu artigo 3º que “todo indivíduo tem direito à vida...” e no seu artigo 25 assegura às pessoas o direito à alimentação. O direito à vida e à alimentação.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, caput, prevê a inviolabilidade do direito à vida. Tal dispositivo encontra-se no título II, que trata dos direitos e garantias fundamentais, no capítulo I, que garante direitos e deveres individuais e coletivos.

Isto significa que tanto as Nações Unidas, em sua Assembleia Geral, como o constituinte brasileiro reconhecem o direito à vida, sendo que a Constituição assegura a inviolabilidade deste direito.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos refere-se à vida e à alimentação por uma situação clara, não há vida sem alimento. Para garantir o direito à vida é preciso que haja garantia da alimentação. Há a necessidade de alimentar-se. Esta necessidade tem que ser satisfeita. Alguém poderá colher um fruto da natureza e

se alimentar. Não necessitou de interação com ninguém para satisfazer sua necessidade. O que ocorre, no entanto, rotineiramente, é alguém buscar junto a outros os gêneros alimentícios necessários.

Para haver a alimentação, toda uma cadeia produtiva foi movimentada. Ela inicia-se pela produção de sementes, o uso de defensivos agrícolas necessários, o plantio, a presença de máquinas e implementos agrícolas, a colheita, a armazenagem, o transporte e, nos produtos elaborados, um processo de industrialização. Houve necessidade de movimentação logística e infraestrutura para o alimento chegar às mãos de quem tinha a necessidade a ser satisfeita.

Tudo isto exigiu interação, criando uma atuação coletiva.

A adoção de regras e normas regulando a conduta dos diversos elos que entram nesta corrente para satisfação das necessidades individuais resultará na existência do cidadão e da cidadania.

Nossa Constituição Federal, no seu artigo 1º, inciso II, deixa bem claro este assunto quando expressa:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

II — a cidadania.

As leis, nas mais diversas áreas, civil, comercial, tributária, administrativa e outras, procuram reforçar esta normatização de direitos e deveres com limites e garantias para o exercício da

cidadania. Estabelecidos estes princípios, é necessário que haja o estabelecimento de regras e normas sobre gestão pública para atingir os objetivos almejados. A gestão pública, obviamente, deverá atender ao interesse público.

Os interesses privados, que preponderam na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na nossa Constituição Federal de 1988, são regulados por normas de caráter coletivo que objetivam, repito, a garantia do interesse público.

Nos textos subsequentes, serão abordados aspectos referentes às políticas públicas, à gestão, à ética e à participação fundamental da iniciativa privada para que realmente as necessidades individuais possam ser satisfeitas.



INTERESSE PÚBLICO

NECESSIDADE É UMA CARÊNCIA.

INTERESSE É UMA ASPIRAÇÃO.

Nas apresentações durante os encontros do ERCO 2022, o assunto “interesse público” notoriamente chamava a atenção dos circunstantes. Notava-se que as pessoas ouviam sentindo suas responsabilidades e os benefícios de suas atuações para a comunidade e os cidadãos.

Diante disto, entendo que este tópico, aliado ao da “ética”, que abordaremos mais ao final do trabalho, é expressivo.

Não pretendo atuar no “copia e cola” aprofundando debates acadêmicos. Parece-me que o objetivo da Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena (ESGC), ao solicitar que redigisse o conteúdo, foi exatamente reforçar a chamada de atenção para a posição missionária dos que agem em defesa do interesse público.

Por isso, deixarei de lado conceituações mais aprofundadas, como o de interesse público primário ou secundário, ou mesmo sobre interesses difusos, grupais ou homogêneos abordados em muitas obras e até no Código de Defesa do Consumidor.

O objetivo é demonstrar que das necessidades individuais há a geração do interesse público, com a óbvia busca de regras, normas e instituições com vistas a solucionar aquilo que tem que ser resolvido.

É bom que lembremos, **necessidade é uma carência. Interesse é uma aspiração.** As necessidades individuais são carências pessoais. As necessidades públicas são carências coletivas. Nesse ponto, podemos nos perguntar: o que é interesse público? De toda a pesquisa a respeito do assunto, constatei uma afirmação amplamente majoritária: é um conceito amplo.

O que me pareceu mais consentâneo com uma singela conceituação válida para o objetivo deste opúsculo pode partir da Convenção de Montevideu aprovada na VII Conferência Internacional Panamericana, realizada em 26 de dezembro de 1933.

Naquele evento, em que foram definidos direitos e deveres dos Estados, restou bem clara uma enumeração para que um Estado possa ser reconhecido internacionalmente como tal:

- 1º — território definido;
- 2º — população permanente;
- 3º — governo; e
- 4º — capacidade de se relacionar com outros Estados.

Por certo, a população permanente é formada pelos indivíduos que têm necessidades e é dos elementos fundamentais para a existência do Estado. Obviamente, é importante a defesa do território e os cuidados para sua preservação ambiental. É fundamental que haja governo e regras institucionais que propiciem as facilidades para a solução das carências individuais e das necessidades coletivas.

Não há a menor dúvida de que é prioritária a preocupação com as pessoas residentes no território e cujos interesses administrativos são geridos por governos.

Por isso, neste trabalho, o objetivo é examinar “interesse público” como a soma dos interesses individuais e a busca de satisfação das necessidades pessoais.

O Brasil é uma República Federativa com vasta extensão territorial. As necessidades individuais variam regionalmente. É necessário buscar unidade nacional para fortalecimento do Estado Brasileiro, mas, ao mesmo tempo, promover a adaptação institucional às peculiaridades regionais e sociais. Para tanto, quando se fala em governo como elemento constitutivo do Estado, está-se referindo à forma de organização dos entes públicos e de suas gestões no interesse coletivo.

Vivemos em um país com atribuições federais, estaduais e municipais. É fundamental a formatação das instituições públicas com a presença de administração direta, indireta, e inclusive mediante interação com a iniciativa privada. Tudo isso tem em vista a prestação de serviços públicos e a realização de obras que efetivamente atendam ao interesse coletivo.

Como desejamos, com este trabalho, tratar da importância dos órgãos controladores da gestão pública, priorizamos aquilo que afeta as pessoas, que cria a necessidade de ação coletiva, com o conseqüente surgimento da institucionalização dos poderes para a busca de soluções.

Por isso é que se insiste em lembrar que da carência individual sob forma de necessidade surge a importância da ação coletiva, a qual exige a institucionalização para que, com organismos

de gestão fortes e democráticos, haja a possibilidade de atender aos anseios não só do conjunto da sociedade, mas de cada pessoa individualmente. Pode parecer repetitiva esta afirmação, mas o objetivo do trabalho é exatamente realçar a importância de todos os que interagem na gestão e no seu controle para o cumprimento de uma função missionária.

No ERCO em Erechim, o prefeito municipal, ao falar, disse que as pessoas, nas gestões públicas, cumprem funções missionárias. Na verdade, há uma diferença entre discípulo, apóstolo e missionário. O discípulo assimila o conhecimento e os conceitos que lhe são transmitidos. O apóstolo é um seguidor, divulgando os mesmos conhecimentos. O missionário é aquele que se empenha na aplicação. É muito importante saber que o empenho de todos os que participam de atividades, nas mais diversas áreas que abordaremos neste trabalho, está vinculado ao cumprimento de uma missão. São missionários da busca da defesa do interesse público, com o que, sabemos, estão ajudando a resolver carências individuais com a satisfação de necessidades pessoais e mesmo coletivas.

HARMONIA: INTERESSES INDIVIDUAIS E INTERESSE PÚBLICO

Não há como secundarizar a abordagem de um aparente conflito entre o interesse público, ou seja, do conjunto dos cidadãos, e os interesses individuais. Desde logo defino meu ponto de vista: é fundamental que tenhamos normas e instituições democráticas com gestão competente visando a que os indivíduos possam ter suas garantias constitucionais através da ação ética e competente do Poder Público.

Academicamente, há debates relativos às diferenças entre direitos humanos e direitos fundamentais. Direitos humanos, a partir de determinada abordagem, têm dimensão internacional, com conceitos emitidos a partir da Revolução Francesa e tornados direitos positivos por meio da Declaração Universal da Organização das Nações Unidas (ONU).

Os direitos e garantias fundamentais têm pequenas diferenças em relação aos direitos humanos, mas constam, principalmente, das Constituições dos diversos países. No caso brasileiro, a Constituição Federal, conforme já mencionamos em tópico anterior, no seu título II, refere-se a direitos e garantias fundamentais. Referido título é composto por três capítulos. Capítulo I — Dos direitos e deveres individuais e coletivos; Capítulo II — Direitos sociais; Capítulo III — Da nacionalidade; Capítulo IV — Dos direitos políticos; e Capítulo V — Dos partidos políticos.

Fica bem claro, assim, que dentro de um capítulo que trata de direitos e garantias fundamentais estão contemplados os direitos e deveres dos indivíduos e das coletividades; os direitos sociais; o

direito decorrente da nacionalidade, com as definições relativas à cidadania; os direitos políticos dos cidadãos; e também as normas referentes aos partidos políticos.

De acordo com algumas correntes de pensamento, repito, há um debate a respeito de preponderância. Entendem alguns que os direitos individuais se sobrepõem ao chamado interesse público, outros, que o interesse público protege toda a coletividade e a ele têm que estar adaptados os direitos dos cidadãos. É importante que, para os indivíduos terem à sua disposição bens e serviços de que necessitam, haja uma ação do Poder Público e normas a regendo. De outra parte, é também óbvio que nenhum dispositivo pode prejudicar aqueles direitos que são considerados fundamentais e mais uma vez partamos, exemplificativamente, do direito à vida com todas as necessidades a serem satisfeitas, exigindo sua inviolabilidade.

Parece-me que podemos usar, a fim de demonstração, uma definição oriunda da ONU sobre sustentabilidade, após ampla discussão. Durante quatro anos, de 1983 a 1987, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento discutiu esse assunto tão polêmico sob a presidência da Primeira Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland. Essa comissão, após todas as discussões, emitiu a seguinte definição: “sustentabilidade é suprir as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfação das suas próprias necessidades”. Este conceito consta do documento “Nosso Futuro Comum”.

Pode parecer que não caberia usar um assunto específico para tratar da questão mais ampla, que é a predominância do interesse público sobre os interesses individuais ou vice-versa. No entanto, esta definição amadurecida demonstra que, em situações

de aparente controvérsia ou dificuldade de adequação, é preciso que se tenha sempre em mente a importância da harmonia e da decisão justa com generosidade.

As leis e as normas devem emanar de quem tem poder constituído dentro das regras democráticas e a gestão deve ocorrer de forma que os interesses individuais, de onde decorre o estímulo à interação, não sejam prejudicados, mas o conjunto tenha regras por cumprir em defesa daquilo que é de interesse comum.

INICIATIVA PRIVADA E INTERESSE PÚBLICO

NÃO HÁ COMO PENSAR EM SATISFAÇÃO DAS NECESSIDADES INDIVIDUAIS OU DE FORTALECIMENTO DA DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO SEM EXAMINARMOS O PAPEL FUNDAMENTAL DA INICIATIVA PRIVADA NO PROCESSO ECONÔMICO E SOCIAL

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, ao estabelecer os fundamentos da República Federativa do Brasil, prevê, no inciso IV, “**os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa**”.

O assunto é também abordado no artigo 170, que estabelece:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I — soberania nacional;

II — propriedade privada;

III — função social da propriedade;

IV — livre concorrência;

V — defesa do consumidor;

VI — defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII — redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII — busca do pleno emprego;

IX — tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Isto demonstra que vivemos em um país onde há liberdade para a iniciativa privada exercer atividades. Como a interação coletiva exige não apenas iniciativa, mas investimento, é preciso que alguns corram os riscos na criação de empresas, seja qual for o seu porte. Uma microatividade econômica, média ou grande, sem nenhuma dúvida, representa o avanço necessário para que possamos ter condições de gerar empregos, produzir bens e atender às carências individuais e mesmo coletivas.

Diante disso é que nossa lei maior contém dispositivos que deixam expressos os deveres do Poder Público para com o empreendedorismo.

Iniciativa privada é a prática de atividades por pessoas não vinculadas ao Poder Público.

O nosso Código Civil prevê, em seu artigo 966, que o empresário exerce atividade econômica com habitualidade e fito de lucro. No entanto, a iniciativa privada pode, também, através de entidades não governamentais com objetivos especificamente sociais, não objetivar lucro, mas de toda forma, gerar empregos, renda e produzir bem-estar social.

Sem que ocorresse esta assunção de riscos por alguém empreendendo, não teríamos condições de crescimento

econômico que leva ao desenvolvimento. Empreender pressupõe regras, por isso é preciso que, ao se formar o conceito de coletividade e cidadania, sejam estabelecidos os parâmetros para o funcionamento de quem quer assumir atividades empresariais e concorrer não apenas para o crescimento econômico, mas para o desenvolvimento.

Essas regras públicas, obviamente, em uma República Federativa como é o Brasil, têm que ser discutidas, respaldadas pela população e aprovadas pelos poderes competentes. É óbvio que, ao assumir riscos, o empresário precisa saber sob qual sistema tributário irá atuar, quais as garantias e os estímulos que pode receber e ter segurança jurídica para fazer os investimentos necessários. Feita a opção pela assunção do risco e o exercício da atividade econômica, passará imediatamente a ocorrer a geração de empregos. Quando se fala em direito à vida e direito à alimentação, é fundamental que haja necessidade de garantir também renda para quem exerce determinado emprego ou função, inclusive com extensão para seus familiares. Garantido o emprego e a renda, haverá condições para consumo e assunção de despesas necessárias ou optativas.

A iniciativa privada irá garantir a produção de bens e serviços para que necessidades dos cidadãos sejam satisfeitas. Será de interesse público — se o considerarmos como o da população — que haja disponibilidade daquilo que os indivíduos têm carência. O interesse público, sem dúvida nenhuma, não existiria, em sociedade onde há liberdade econômica, se não houvesse o estímulo à livre iniciativa e à segurança jurídica. Em decorrência, é muito importante que se tenha uma visão clara a respeito da atividade privada que precisa ser estimulada.

Sabemos que há ampla legislação a respeito dessa matéria, como a Lei de Liberdade Econômica, estímulos fiscais para determinados setores, legislação trabalhista procurando fazer com que haja relações harmônicas entre capital e trabalho.

Quem atua no setor público precisa ter visão muito clara a respeito desse tema, já que sem esta assunção de riscos por empresários privados não haveria como garantir circulação de bens nem receitas orçamentárias para o pagamento da despesa pública que ocorre na União, nos estados e nos municípios.

É muito comum sentirmos, em algumas áreas, restrições a estímulos fiscais a setores da iniciativa privada. Este assunto deve ser detidamente debatido. Os estímulos não podem resultar de simples interesses corporativos, mas devem visar ao desenvolvimento econômico. De outro lado, é muito comum se constatar restrições de áreas de iniciativa privada ao setor público e aos seus agentes. É preciso também que os agentes privados tenham consciência de que o Poder Público é fundamental para que possa haver gestão e acompanhamento das políticas públicas e até das atividades exercidas de forma público-privada.

Os entes privados exercem suas atividades no dia a dia e têm suas representações através de expressivas entidades locais e nacionais, que procuram interagir aparentemente defendendo interesses corporativos, mas sempre com vistas ao interesse maior que é o do desenvolvimento com o fortalecimento da atividade de cada empreendedor e também de todo o setor com o qual interage.

COOPERATIVISMO E ASSOCIATIVISMO

O artigo 174, § 2º da Constituição Federal estabelece expressamente:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

Com isso, o legislador constituinte deixou bem claro que, dentre as atividades econômicas, haverá estímulo especial a formas associativas, dentre elas destacando-se o cooperativismo.

As cooperativas são sociedades de pessoas e não de capital formadas para prestar serviços aos seus associados e sem objetivo de lucro. São entidades privadas, sem intervenção do Poder Público, pois a Constituição Federal, no artigo 5º, inciso XVII, prevê a liberdade de organização de cooperativas, independentemente de autorização estatal e sem interferência.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XVIII — a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.

O cooperativismo brasileiro tem expressiva participação em nossa atividade econômica e social, pelo que há o interesse em estimular sua presença. Aparentemente, as cooperativas agem com objetivo de lucro. No entanto, os valores com que ingressam os associados sob forma de capital não são remunerados a não ser com juros, como se fossem empréstimos para o exercício da atividade econômica. As cooperativas atuam em nome dos seus associados e os resultados, ao final dos exercícios, são distribuídos proporcionalmente às operações como sobras. São entidades diferenciadas.

Como o Poder Público, por força de lei, promove apoios a muitos tipos de empresas, inclusive dependendo do seu ramo de atuação ou de seu porte, também a Constituição Federal prevê estímulo a esta forma associativa.



INTERAÇÃO POSITIVA: SEBRAE E ATRICON

No interesse público, a interação é fundamental para ensejar soma de esforços visando aos resultados positivos. Muitos são os interagentes com este objetivo. Usarei, exemplificativamente, uma situação que, ao meu juízo, é muito significativa. Trata-se de um convênio de cooperação geral celebrado entre o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon).

A atuação do Sebrae na área das micro e pequenas empresas é altamente conhecida. Seus reflexos benéficos são notórios. Ao Sebrae incumbem as tarefas principalmente de implementação dos programas resultantes de leis e normativos referentes às empresas mencionadas. Com uma trajetória que já vem de algumas décadas, cada vez mais aumenta a responsabilidade desse serviço prestado ao desenvolvimento, com profundos reflexos sociais, junto aos micro e pequenos empreendedores, mas beneficiando a todo o contexto.

A legislação relativa às micro e pequenas empresas vem avançando com conquistas significativas. É o caso, por exemplo, da lei complementar n.º 123/2006, que estabelece normas gerais relativas à simplificação para abertura de empresas e ao tratamento diferenciado e favorecido às microempresas, às de pequeno porte, aos empreendedores individuais e aos agricultores familiares. É importante destacar as normas que regem a realização, pelos municípios, de aquisições de bens ofertados por empresas do setor. Trata-se de legislação própria e que deve ser cumprida. No contexto

da economia, dentre as leis com avanços, aí não se tratando especificamente das micro e pequenas empresas, a lei n.º 13.874/2019, conhecida como Lei de Liberdade Econômica, consagra práticas para a simplificação, principalmente para abertura de empresas.

Aos órgãos públicos incumbe o cumprimento da legislação em vigor. Ao Sebrae é atribuído zelar para que haja o efetivo apoio às empresas a ele vinculadas e concorrer para que as políticas possam ser desenvolvidas com reflexos no desenvolvimento social, contribuindo, sem nenhuma dúvida, para o fortalecimento da defesa do interesse público.

A Atricon é uma entidade sem fins lucrativos formada pelos Tribunais de Contas e seus integrantes. Atualmente, o presidente da entidade nacional é o Conselheiro César Miola, do TCE-RS, do qual já foi presidente. A entidade celebrou o convênio n.º 32/2020 com o objetivo de conjugar esforços entre os partícipes para o fomento à aplicação e fiscalização, pelos municípios, dos capítulos III e V da lei complementar n.º 123/2006.

São duas entidades representativas. O Sebrae, com presença nacional e nos estados, institucionalmente atua em todo o território brasileiro. Seu Conselho Deliberativo, na forma legal, é constituído por representações de entidades correspondentes a áreas específicas, de estabelecimentos financeiros e de representantes das entidades representativas dos setores econômicos. Há um Conselho Nacional e conselhos no âmbito dos estados. O trabalho desenvolvido pelo Sebrae é extraordinário, como é o de todo o Sistema S, com a representatividade da indústria, do comércio, da agricultura, do cooperativismo, do setor de transportes e outros integrantes. Com esta representatividade, há um envolvimento da

economia nacional e também das entidades estaduais. A conquista de normas e leis para estimular o desenvolvimento e o apoio às micro e pequenas empresas, bem como no geral à liberdade econômica, no bom sentido, leva à necessidade de que haja uma interação principalmente com o setor público — neste caso, mais especificamente, com as áreas estaduais e municipais — para que possa haver o atingimento das metas.

Para isso, os Tribunais de Contas têm importante função, orientando, instruindo e procurando garantir que os municípios e os estados cumpram aquilo que por lei lhes é determinado para estimular a atividade econômica.

Tomei este convênio existente entre as duas entidades, Sebrae e Atricon, para destacar a importância das ações coordenadas e interativas visando a produzir resultados. A Atricon tem o contato com os Tribunais de Contas de todas as unidades estaduais, bem como dos Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. Em alguns casos, em não havendo a presença do Tribunal de Contas estimulando, podem alguns gestores, inclusive, temer pela aplicação de leis benéficas, mas que, numa ótica equivocada, possam parecer geradoras de futuras fiscalizações e até de sanções.

A atuação da Atricon, em contato com o Sebrae, com toda a qualificação de seus agentes e a interação com os integrantes dos Tribunais de Contas, ensejará um resultado altamente positivo.

É apenas um dos exemplos. Significativo e que pode ser estimulador de muitas outras ações deste gênero. Muitos são os convênios firmados entre entidades e Tribunais de Contas com o objetivo de satisfazer necessidades individuais, auxiliar na formação

da cidadania, defender o interesse público. Quanto mais atitudes positivas como estas forem adotadas, maiores serão os benéficos resultados.

Desse desejo de colaboração, ação conjunta, soma de conhecimentos e talentos, desejo de produzir o bem-estar social, resultarão avanços cada vez mais significativos no momento em que é preciso estimular as atividades econômicas, o empreendedorismo que assume riscos para desenvolver os seus misteres e, principalmente, concorrer para que, através do desenvolvimento, que não é mero crescimento, cada vez mais tenhamos bem-estar social.

POLÍTICAS PÚBLICAS

Este tópico, embora dos mais importantes, não exigirá um grande espaço para esta abordagem sintética que temos feito a respeito de cada assunto para, ao final desta publicação, procurarmos demonstrar a importância da ação coordenada e interativa na busca dos controles públicos com vistas ao bem-estar dos cidadãos e dos indivíduos.

Pode parecer redundância falar-se em políticas públicas. O termo política, na verdade provindo do grego *politikos*, origina-se do termo *polis*, que significa cidade, já abrange a visão de interesse público e atividades públicas.

O termo “cidade” não pode ser considerado apenas como espaço geográfico e as construções nele existentes. As cidades existem para ensejar a ação humana nas mais diversas atividades. Há movimentação econômica, com geração de empregos, produção de bens e busca do exercício da cidadania.

Os direitos fundamentais e individuais, já examinados em tópico anterior, devem ser garantidos em cada cidade abrangida no conceito de Estado, que já expressamos, em que a população é um de seus fortes integrantes. É necessária a organização política para as ações e um suporte nas normas que devem ser adotadas como regramento para a convivência harmônica entre os diversos setores da população e os elos das cadeias, não apenas na área produtiva, mas também nas atividades sociais.

Por isso é fundamental que, observando as regras contidas na Constituição Federal, busquemos a aprovação de programas para atender ao interesse público. Seu conceito já foi examinado em

tópico anterior. Para a garantia dos direitos fundamentais e o atendimento das necessidades da população é muito importante que haja o planejamento para cada setor, com a adoção institucional do que regerá os mais diversos campos de atividades. É fundamental, na formatação das políticas públicas, que não ocorra apenas a posição governamental e mesmo dos legislativos, mas o estímulo democrático, para que o povo que elege possa também opinar.

A política pública voltada para cada setor deve ser amplamente discutida. Se vinculada à Federação, pela representação da sociedade civil em âmbito nacional perante as áreas legislativas e o Poder Executivo. Se vinculadas às unidades estaduais, idêntico procedimento deve ser adotado, como também é imperioso ocorrer relativamente aos municípios.

O estabelecimento de políticas públicas originadas do exercício da cidadania, repito, para garantia dos direitos fundamentais e individuais, precisa ser objeto de ampla participação democrática. No entanto, não basta apenas esta postura estratégica de fixar parâmetros e institucionalizar.

É fundamental a ação objetiva, saindo-se apenas da postura estratégica para a adoção de medidas táticas, enfrentando-se cada circunstância sem abandonar o objetivo que orientou a formatação de cada uma dessas políticas.

Ao nos referirmos, em tópico posterior, aos controles da gestão pública, pretendemos abordar com mais profundidade as questões referentes às políticas públicas porque, indubitavelmente, da execução de seus conteúdos é que dependerá o atingimento do objetivo de bem-estar social e defesa dos interesses da população.

GESTÃO PÚBLICA

O caput do artigo 37 da Constituição Federal dispõe que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...].

Assim, o dispositivo constitucional suprarreferido estabelece que a administração pública, tanto a direta como a indireta — sendo desnecessário que aprofundemos a distinção entre elas —, por qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, obedecerá aos princípios de:

- **legalidade;**
- **impessoalidade;**
- **moralidade;**
- **publicidade; e**
- **eficiência.**

É dispensável que examinemos cada um dos princípios mencionados, pois obviamente os leitores conhecem este conteúdo. O importante é que a Constituição Federal trata a administração pública de forma abrangente, no meu entendimento aí se contendo também aquilo que podemos definir como gestão.

Sei que sou repetitivo, mas acredito que a repetição faz com que demos atenção a algo fundamental. Não houvesse necessidades individuais a serem satisfeitas, para o que são necessários gestos de interação, não haveria por que nos preocuparmos com a organização societária e, em consequência, com as regras regendo as suas atividades.

Diante disto, é importante que vejamos a gestão, ou administração, como prática sem a qual não há a entrega do serviço público ou das obras necessárias ao atendimento do interesse público.

Nesse contexto, temos a ação dos chamados agentes políticos, que são eleitos, designados ou nomeados para o exercício de determinadas atividades em todas as esferas da Federação.

Além disso, teremos a ação dos servidores ou empregados públicos, agindo para que possamos ter as referidas entregas ocorrendo com respeito aos princípios mencionados no caput do artigo 37 da Constituição Federal.

Obviamente, todos conhecemos as estruturas administrativas. Em todos os órgãos da administração direta ou indireta, temos a presença de servidores designados por quem tem a legitimidade da eleição decorrente do processo democrático, a quem incumbe a responsabilidade de coordenação da área que lhe é atribuída. O serviço a ser prestado deve, evidentemente, resultar de amplo planejamento com colegiados, debatendo e aprovando normas e práticas, e é fundamental a presença dos executores de cada uma das atividades necessárias para atingir os objetivos.

Temos a presença das diversas esferas do Poder Público, que pode ser visto como o conjunto dos órgãos necessários para a execução das atividades atribuídas ao Estado, como sociedade politicamente organizada.

Para que haja o cumprimento dos princípios constantes do texto constitucional, é necessário que tenhamos a escolha de pessoas ocupando postos como resultado de eleições. Que estas procurem se cercar de quem tenha condições comportamentais e

profissionais para o exercício de cada atividade e que o serviço público seja exercido com eficiência.

Obviamente, para que tudo isto possa ser devidamente acompanhado quanto à correção das práticas, é necessário que haja organismos destinados ao controle. Em tópico específico abordaremos este assunto.

SERVIDOR PÚBLICO

É muito comum que haja críticas ao exercício da gestão pública, quer através das ações dos agentes políticos, quer através dos servidores. Confundem tamanho do Estado e suas funções institucionais com a ação dos servidores. Constantemente ouvimos críticas a respeito dos objetivos de quem, através dos legítimos concursos públicos, passa ao exercício das atividades funcionais. É preciso que todos se deem conta da importância do servidor nessas áreas de atividade. Sem que houvesse pessoas executando tarefas que lhe são atribuídas, não teríamos condições de atender ao interesse público e chegarmos à satisfação das necessidades individuais, garantindo um processo coletivo. O servidor é fundamental, sujeita-se a regras e a normas e é muito importante que aproveitemos todas as oportunidades que tivermos para demonstrar que se, de um lado, sem a necessidade de ação coletiva não haveria por que existir gestor público, de outro lado, sem a presença do servidor e do serviço público não haveria possibilidade de cumprir todas as tarefas importantes para que o interesse público possa ser satisfeito.

ERÁRIO E INTERESSE PÚBLICO

RELATIVAMENTE AO ERÁRIO A SOCIEDADE É INTERESSANTE E INTERESSADA

Não usarei, neste tópico, a terminologia “erário público”. Examinando opiniões, constatei que é praticamente unanimidade que o termo “erário” aplica-se à área pública, em decorrência do que é um pleonasmo usar-se a terminologia referida acima.

O erário, na verdade, representa o Tesouro Público. Tesouro significa disponibilidades, e o termo se refere aos recursos financeiros disponíveis para o Poder Público exercer as suas atividades.

Examinando esse assunto, concluí que relativamente ao erário a sociedade é interessante e interessada. Interessante porque de toda mobilização da sociedade resulta receita pública. A satisfação das necessidades individuais e a interação a que já nos referimos em tópico anterior, ao cumprir seu itinerário, vão gerando fatos tributáveis e que reforçam a receita pública. De outra parte, a sociedade é a destinatária das obras e serviços ofertados pelo Poder Público. De um lado a formação da receita tem interesse na ação da sociedade, de outro a despesa é interessante para a atividade privada.

As disponibilidades financeiras do erário podem ser provenientes de diversas formas. A principal é a arrecadação. A Constituição Federal estabelece a competência para os entes federados cobrarem tributos. Obviamente, a União é que tem um

leque mais abrangente, porque, além dos impostos, das taxas, das contribuições de melhoria, ainda pode criar tributos sobre intervenções no domínio econômico e tem mecanismos outros, como emissão de títulos e inclusive emissão de moedas.

Aos estados e aos municípios é atribuída competência para a cobrança dos tributos constitucionalmente previstos, e estes entes não têm condições de praticar operações que, no caso da União, são possíveis.

Além desses recursos de arrecadação e, quando permitido, de emissão de títulos, os ingressos para o erário podem ser provenientes de fundos legalmente criados, de recebimento de participações nos resultados de sociedades de que o Poder Público participa e também das vendas de ativos e outras formas legalmente permitidas.

Diante disso, é muito importante que se tenha em mente o papel dos controles públicos, aos quais nos referiremos de forma mais aprofundada em tópico posterior.

O erário é ponto central de todo o contexto da gestão pública e da possibilidade de atendimento aos interesses da população. A sociedade precisa participar ativamente de tudo que diz respeito à formação da receita pública.

O Poder Legislativo, respeitados os limites da Constituição Federal, aprova as leis relativas à arrecadação pública e sua aplicação em cada ente federado. A sociedade precisa acompanhar com atenção os debates e as decisões. Posteriormente à aprovação das matérias, é necessário também que a sociedade esteja atenta ao andamento da qualidade de obras e dos serviços disponibilizados à população.

Tudo que referimos em relação ao interesse público, satisfação das necessidades individuais, direitos fundamentais e sua inviolabilidade, importância da correta administração dos recursos, tem como ponto da maior importância a correta gestão do erário.

ÉTICA

ÉTICA CORRESPONDE À CORREÇÃO DAS AÇÕES HUMANAS NO RESPEITANTE AOS VALORES MORAIS

Na apresentação deste trabalho, informei que a primeira solicitação que recebi para fazer um breve pronunciamento nos Encontros Regionais de 2022 — ERCOs — foi a de que falasse sobre “Ética”. Como já havia assistido a um dos encontros, pois passei a participar a partir do segundo, pareceu-me que não havia por que falar especificamente sobre este assunto para pessoas que lá estavam com tanto interesse em transmitir conhecimento ou em recebê-lo, obtendo informações, tudo com o objetivo da prática de ações corretas nas atividades. Por isso, sugeri que a abordagem fosse “Interesse Público e Ética”.

Pretendo agora tratar especificamente deste tópico para, na continuidade, abordar as questões referentes ao controle das gestões e do uso dos recursos públicos.

Pesquisei detidamente o significado de “ética”, que usamos constantemente sem aprofundarmos. Como nosso objetivo é chamar atenção para a importância das ações dos mais diversos agentes, quer da área pública, quer da atividade privada, com vistas ao bem comum, entendo que não devemos buscar definições rebuscadas, mas, de forma coloquial, procuraremos dialogar a respeito dessas questões.

Concluí que para os efeitos desejados para esta publicação, a melhor conceituação é de que a **ética corresponde à correção das ações humanas no respeitante aos valores morais.**

Neste ponto, é fundamental que examinemos as diferenças e coincidências entre moral e ética. “Moral” vem do termo latino *mores*, que significa costumes. Aquilo que procuramos conceituar com esse termo corresponde ao conjunto de costumes que foram adquirindo forma institucional com o aprimoramento da sociedade democrática. Moral corresponde exatamente àquilo que é preciso ser seguido com vistas à defesa do bem comum e à busca da satisfação das necessidades individuais, como viemos afirmando desde o início deste trabalho.

A ética corresponderá às ações humanas visando à produção de resultados para a população, respeitando esses valores morais.

O conteúdo moral pode estar consubstanciado em Constituições, leis, normas, acordos e práticas que, embora não formalizados, sejam adotados como comportamento padrão numa sociedade.

Um exemplo bem claro do que podemos adotar como parâmetro para a análise da relação entre moral e ética pode provir de instrumentos constantes do exame de *compliance*, hoje muito difundido na iniciativa privada. Em *compliance* insiste-se na busca da integridade nas gestões e da conformidade. A integridade, na verdade, é a discussão, o exame, a análise e a institucionalização de tudo aquilo que provém dos costumes, das leis, para ser transformado em normas que deem sustentação às ações humanas nas mais diversas áreas, de uma empresa, de um conjunto societário e de coletividades. A conformidade é a prática de acordo

com os valores previstos para a formatação da integridade. Parece-me que, no caso específico de moral e ética, temos com a moral a formatação dos valores que comporão o objetivo de integridade e com a ética a prática da conformidade.

Em razão de muitos acontecimentos no âmbito político brasileiro, é comum entender-se que, quando se fala em ética, a preocupação é que haja cuidado para que não ocorram, na administração pública, atos de corrupção. De malversação de recursos públicos. De proveito para agentes políticos, servidores, gestores ou mesmo integrantes da iniciativa privada.

O combate à corrupção é da maior importância. No entanto, quando se defende uma atuação ética, com os olhos voltados para o interesse público, é preciso evitar a prática de atos que venham a lesar a sociedade.

Não são apenas os atos de corrupção, mas também os provenientes de desídia, de falta de empenho na busca das melhores soluções, de descuido com práticas que devem ser adotadas oportunamente e sem delongas injustificadas, com respeito aos interesses coletivos.

Inclusive o cidadão, na sua atividade coletiva, pode adotar práticas, até inadvertidamente, que sejam prejudiciais ao conjunto. O cidadão que fumar em recinto fechado pode estar causando problemas para a saúde de seus semelhantes, o que resultará na necessidade de gastos públicos com o tratamento que venha a ser necessário. O cidadão, em suas atividades econômicas, pode estar praticando atos que venham a prejudicar o interesse do conjunto. O agente privado que sonegar tributos ou que lesar consumidores estará praticando atos contrários ao interesse público, e poderá

inclusive prejudicar aqueles que têm interesses individuais os mais elementares. O cidadão que produzir alimentos, por exemplo, de uma forma não condizente com o que é determinado por áreas que cuidam da saúde humana e daquilo que pode ser consumido, estará praticando atitudes que, em termos de ética, têm que ser repreendidas, porque a ética corresponde a atendimento dos valores morais. O trabalhador que proceder desidiosamente poderá estar agindo de maneira que a sua conduta ética não seja compatível com o interesse coletivo.

O servidor público, no seu dia a dia, poderá estar faltando com a ética e, desta forma, agredindo valores morais pelas mais diversas atitudes. Poderá ser através de descuido, de morosidade, ou de entendimento pessoal quanto às normas, diverso daquele que está regularmente aprovado e que deve ser adotado. Poderá, pelas mais diversas formas, prejudicar a coletividade, mesmo que não venha a praticar atos que resultem em proveito próprio com os recursos públicos.

Identicamente à referência feita aos servidores, aos gestores incumbe atenção, cuidado, atenção, capacidade e a busca de soluções que produzam os melhores resultados para a população.

O agente público tem profundas responsabilidades em todas as áreas, quer no Executivo, por meio dos atos de administração propriamente ditos, quer no Legislativo, no Judiciário, no próprio Ministério Público e inclusive nos órgãos de controle.

É bom que nos detenhamos inicialmente no Poder Legislativo. É a representação popular legitimada para transformar em leis aquilo que é de interesse dos indivíduos, da cidadania, e que regula o interesse público. Não deve o legislador ter sua atuação orientada

como se estivesse em permanente campanha eleitoral e desejando atender aos interesses específicos e imediatos de determinadas áreas que podem lhe garantir reeleição. É necessário, num país de dimensões continentais, ter visão do que é de interesse coletivo e coragem para aprovar tudo aquilo que represente soluções para o presente sem descuidar dos interesses das gerações futuras.

Ao Poder Judiciário incumbe também a promoção de decisões que realmente correspondam ao atendimento do interesse público, partindo do respeito aos direitos fundamentais dos indivíduos e cidadãos.

O Ministério Público não deve ser um agente do mero formalismo, mas ter a visão da importância, para a comunidade, de cada caso concreto.

Precisamos refletir profundamente sobre nossas responsabilidades éticas. Cada agente deve fazê-lo, em sua área de atuação e através dos seus atos. As atitudes correspondentes à ética serão sempre refletidas e seguras ou resultantes de omissões e descuidos. Isso produzirá resultados positivos ou negativos. Se temos normas e costumes que representam a integridade, não os praticá em conformidade corresponde a contrariar o que nos dita a moral como forma de agir.

Contrariar a moral pode ser imoralidade quando, de uma forma pensada, estamos praticando determinado ato que não corresponde à ética necessária. Poderá ser amoral quando praticado por quem não tem noção do que deve adotar como comportamento ético. Isso significa que, nas mais diversas atividades, quem agir com prática em desacordo com o objetivo de integridade poderá estar sendo imoral ou amoral, independentemente de estar

praticando graves atos de corrupção ou outros, com formas de agir que também produzam resultados negativos.

Por isso, convém insistir que, no interesse de cada indivíduo, dos cidadãos, do conjunto coletivo e no interesse público, é preciso um comportamento de conformidade com os princípios de integridade, ou seja, comportamento ético correspondente à busca de respeito aos valores morais.

Nesse sentido, para finalizar este tópico, convém lembrar textos do renomado filósofo e escritor Mário Sérgio Cortella, no livro *Qual é a tua obra?*, em sua 24ª edição, Editora Vozes, às páginas 105 e 108, tratando de “ética”:

“Quero? Devo? Posso? Três perguntas essenciais para cuidarmos da vida coletiva.”

“Quem tem princípios e valores para decidir, avaliar e julgar, está submetido ao campo da ética.”

É importante, com vistas à correta forma de agir, pensarmos: **no interesse coletivo, o que eu quero, eu posso? E podendo, eu devo fazer?**

A **conformidade** com os ditames da **integridade** deve orientar a resposta.

CONTROLES

Nos tópicos anteriores, examinamos as questões referentes à satisfação das necessidades individuais, da formação da cidadania, do interesse público e das formas de gestão.

É fundamental, agora, que nos detenhamos no assunto referente aos controles das ações praticadas por agentes políticos, gestores e servidores, com vistas a atingir os objetivos referentes ao bem-estar social.

Conceituar controle oferece dificuldade porque o termo é polivalente. Se apenas o examinarmos etimologicamente, serve para diversas situações diferenciadas. Vamos abordar a questão referente aos controles da gestão pública com vistas à satisfação das necessidades individuais e da correspondência ao interesse público.

Investidos de posições destinadas à busca dessas metas, quem decide ou pratica os atos não pode agir priorizando seus interesses pessoais, nem negligenciando a execução das tarefas que lhe são atribuídas.

Os controles visam a evitar os erros, alertar sobre possibilidades de fraudes e sugerir medidas que devem ser adotadas de forma a impedir danos para os cidadãos e para o erário.

Essas ações de controle, relativamente aos atos examinados, podem ser: prévias, concomitantes e posteriores. Quem executa o controle precisa, para opinar, conhecer plenamente os detalhes daquilo a respeito do que deva se manifestar.

Dividiremos a abordagem do assunto em tópicos diferentes, visando a destacar os agentes que podem ter a iniciativa dos procedimentos com vistas à análise de cada situação, pelo que iniciaremos examinando o que está constitucionalmente garantido aos próprios indivíduos no exercício da cidadania.

INICIATIVAS INDIVIDUAIS DE CONTROLE

Aos indivíduos, no exercício da sua cidadania, são assegurados direitos que garantem a provocação de procedimento dos controles julgados oportunos.

A Constituição Federal estabelece:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I — a soberania;

II — a cidadania;

III — a dignidade da pessoa humana;

IV — os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V — o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O dispositivo constitucional deixa claro que o poder é emanado do povo e em seu nome exercido por meio de representantes eleitos.

No texto constitucional, vamos encontrar diversos dispositivos versando sobre essa matéria. Parece-me que, para demonstrar a profundidade dessas garantias individuais, devemos começar examinando o caput do artigo 60, incisos I, II e III, e § 4º, incisos II e IV, da Constituição Federal.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I — de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II — do Presidente da República;

III — de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. [...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...]

II — o voto direto, secreto, universal e periódico; [...]

IV — os direitos e garantias individuais.

Esses dispositivos afirmam a impossibilidade de retirada de alguns direitos por emendas constitucionais. São as chamadas cláusulas pétreas. Nenhuma das Casas do Congresso Nacional, nem o presidente da República, nem mesmo metade das Assembleias Legislativas, têm condições de apresentar propostas de emendas constitucionais visando a alterar as garantias contidas nos mencionados preceitos.

No caso do voto, o artigo 14 da Constituição Federal detalha não só o direito, mas a sua extensão, conforme transcrição abaixo:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I — plebiscito;

II — referendo;

III — iniciativa popular.

De acordo com o preceituado em tal dispositivo, não há a possibilidade de, através de qualquer emenda constitucional, ser retirado o direito ao voto com as características constitucionalmente mencionadas.

Além disto, o artigo 5º da Constituição Federal, que em seu caput estabelece que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, contém dispositivos que garantem aos cidadãos a iniciativa da provocação de procedimentos necessários aos controles públicos, onde podem ser mencionados os incisos XXXIV e LXXIII.

O inciso XXXIV do artigo 5º estabelece:

Art. 5º [...]

XXXIV — são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

A redação constitucional é de meridiana clareza, atribuindo aos cidadãos o direito de peticionar nas situações constitucionalmente referidas.

O inciso LXXIII, do artigo 5º, também é claro quando estabelece as circunstâncias em que, no exercício da cidadania, pode ser proposta ação popular, nos seguintes termos:

Art. 5º [...]

LXXIII — qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Dentro do objetivo de nosso trabalho e da clareza do texto constitucional, é desnecessário o aprofundamento do exame. Esses dois dispositivos constitucionais chamam atenção para a possibilidade que tem o indivíduo, no exercício da cidadania, de tomar providências com vistas à regularização de situações, ao aprofundamento de investigações e à busca de correções, quanto a fatos que causem prejuízos ao interesse público.

Isso destaca a importância do exercício da cidadania. Muitas vezes, o eleitor não se dá conta de que, no momento em que escolhe seus representantes, pratica atos de gestão, pelo fato de estar atribuindo a alguém direitos para, em seu nome, decidir sobre o interesse público, quer no Legislativo, nas diversas áreas da Federação, quer no Executivo, não apenas pelos eleitos, mas pelas pessoas que estes têm condições de nomear para a prática dos atos de gestão e orientação para o exercício do serviço público.

O voto precisa ser exercido com alta responsabilidade para que possa estimular a aprovação de regras concretas e de interesse

da cidadania, bem como a prática de atos na administração pública que resultem em proveito da população e atendam aos objetivos de interesse público.

Parte do cidadão a possibilidade de aprimoramento institucional cada vez maior, com vistas a evitar as omissões, os erros e as fraudes, pela garantia de leis justas e de gestões sérias. A atenção democrática do cidadão para o contexto do interesse público e do convívio social é o esteio para que possamos ter práticas corretas e mecanismos de controle que atendam aos interesses patrióticos e democráticos.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS CONTROLES

A Constituição Federal, nos artigos 70 a 75, trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

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.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O texto não se refere apenas à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, mas inclui a operacional e a patrimonial. Isto significa que o controle será exercido sobre a movimentação financeira, sua contabilização, o cumprimento do orçamento e também a prática operacional e a referente ao patrimônio resultante das aplicações financeiras e da execução das políticas públicas.

O artigo 70 especifica que a União e as entidades de administração direta e indireta estão contempladas pelas normas estabelecidas, quanto: à legalidade, ou seja, da existência de lei e seu cumprimento; à legitimidade, quanto ao exame da importância e do interesse na aplicação dos recursos; à economicidade, examinando o proveito econômico para as finanças públicas

resultante das operações; da aplicação correta de subvenções concedidas pelo Poder Público; e das renúncias de receitas.

Referida fiscalização é exercida pelo Congresso Nacional mediante controle e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Dessa forma, constata-se que, constitucionalmente, o Congresso Nacional tem a incumbência de acompanhamento externo do exercício dos controles no interesse público. Haverá, também, um sistema de controle interno em cada um dos Poderes, para que haja atenção constante à correta aplicação dos recursos públicos e às práticas de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

Quanto aos controles internos, não aprofundaremos a abordagem dos sistemas instituídos no âmbito das diversas áreas. Convém ressaltar, no entanto, que a União, através da Controladoria Geral da União (CGU), exerce esse controle em todas as áreas abrangidas pela administração federal. No entanto, relativamente aos sistemas dos demais Poderes, não aprofundaremos o exame, já que, repetindo o que afirmamos em outros momentos, o objetivo é demonstrar a importância da ação dos poderes no interesse público.

O artigo 71 da Constituição Federal atribui ao Tribunal de Contas a participação, auxiliando o Congresso Nacional, para o exercício do controle externo das situações previstas no artigo 70. Não pretendemos aprofundar a história dos Tribunais de Contas, mas demonstrar sua importância para o cumprimento do objetivo de defender, com prática ética, o interesse público. Para atender ao disposto no texto mencionado é fundamental especificar quais as competências do Tribunal de Contas:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I — apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II — julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III — apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV — realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V — fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe,

de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI — fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII — prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII — aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX — assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X — sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI — representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

A Comissão Mista, referida no mencionado artigo 166 da Constituição Federal, é formada por integrantes das duas Casas do Congresso Nacional, com a missão específica de acompanhamento da execução orçamentária e discussão de matérias a ela referentes.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I — examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II — examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

O artigo 73 da Constituição Federal trata da composição do Tribunal de Contas da União.

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I — mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade;

II — idoneidade moral e reputação ilibada;

III — notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV — mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I — um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II — dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

CONTROLE INTERNO

O artigo 74, em seu caput, trata do controle interno previsto nos dispositivos anteriores, determinando que os Poderes mantenham, **de forma integrada, sistema de controle interno** com a finalidade contida nos dispositivos abaixo:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de

I — avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II — comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III — exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV — apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

No § 1º fica bem claro que os responsáveis pelo sistema de controle devem denunciar ao TCU irregularidades constatadas, sob pena de responsabilidade solidária no caso de omissão. O § 2º prevê a possibilidade de denúncia por cidadão, partido político, associação ou sindicato, ao Tribunal de Contas, de irregularidades das quais tenham conhecimento.

Ainda sobre os Tribunais de Contas, dispõe a Constituição Federal:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

O artigo 75 refere-se à aplicação das normas aos estados e municípios, e à organização dos respectivos Tribunais de Contas ou Conselhos de Contas dos Municípios, compatibilizando com a legislação federal.

CONTROLES EXTERNOS

Vamos adotar, para efeito de argumentação neste tópico, o funcionamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Trata-se de uma unidade da Federação em que não há Tribunais de Contas Municipais ou Conselhos Municipais de Contas. Segundo a Constituição Federal o controle externo, no que diz respeito tanto à área estadual como aos municípios, é executado pelo TCE-RS. Usando, exemplificativamente, um Tribunal Estadual, estamos, por extensão, tratando também das questões referentes aos controles externos no âmbito da União, já que os dispositivos embasadores dessa prática têm suporte na Constituição Federal e reflexos nas dos estados e nas leis orgânicas dos municípios.

O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul é regido pela lei n.º 15.328, de 1º de outubro de 2019, que é sua lei orgânica. Tem suas atividades regulamentadas pela resolução n.º 1.028/2015, com modificações posteriores para necessárias adaptações.

Os exames, tanto da lei orgânica como do regimento interno, levam-nos à conclusão de que o órgão estadual aperfeiçoa as atividades de fiscalização, junto com os Legislativos, com suporte constitucional e as práticas que visam ao aprofundamento da defesa do interesse público.

Tanto a lei orgânica como o regimento interno aprofundam as normas referentes ao apoio constitucionalmente estabelecido para o Poder Legislativo no que diz respeito à aprovação das contas do governador do estado e dos prefeitos municipais. Nestas situações específicas, a função do Tribunal é examinar aprofundadamente e opinar, para que as decisões sejam tomadas pela Assembleia

Legislativa ou pela Câmara de Vereadores a que se referir a prestação de contas do Executivo municipal.

Além de opinar a respeito das contas prestadas pelos titulares do Poder Executivo, incumbe ao TCE-RS julgar em seu Tribunal Pleno contas ordinárias dos administradores da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Justiça Militar, do Ministério Público, do próprio Tribunal de Contas e da Defensoria Pública. Os dispositivos referem-se ao julgamento das contas ordinárias.

Incumbe também ao Tribunal, através das Câmaras Especiais, julgar contas ordinárias de outros administradores que não são os especificados acima nem os titulares de Poder Executivo.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul age de forma a concorrer para que os jurisdicionados estejam devidamente orientados e haja cautela para que as orientações ou posições sejam procedidas com atenção, visando não à mera e simples punição, mas à correção de rumos, quando necessário, e às sanções quando imprescindíveis.



CORREGEDORIA-GERAL

A Corregedoria-Geral é órgão do Tribunal de Contas do Estado, presidida por conselheiro titular, e tem como objetivo a fiscalização e a observação da disciplina interna, concorrendo para que possa haver a prestação dos serviços atribuídos ao TCE-RS com uma prática salutar e sempre com vistas à defesa do interesse público.



OUVIDORIA

A ouvidoria é órgão também presidido por conselheiro titular e tem como objetivo receber as denúncias feitas por cidadãos e pela sociedade, examiná-las e encaminhá-las devidamente.

Já mencionamos essa possibilidade de denúncia pela cidadania em tópico anterior. Na ouvidoria são examinados os fatos denunciados e estes são encaminhados para a manifestação do setor de fiscalização correspondente, para que haja a devida análise e, se for o caso, a tomada de providências. Sem dúvidas, isso é uma medida ensejadora de participação da sociedade para que haja a correta aplicação dos recursos públicos, para que sejam evitadas as irregularidades e para que os serviços sejam prestados com qualidade, concorrendo para que os anseios da sociedade possam ser atendidos.



CONSULTAS

Os gestores da administração pública podem apresentar ao Tribunal de Contas consultas a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência do Tribunal.

A Consultoria Técnica do TCE-RS receberá as mencionadas consultas, as examinará detidamente, para formular a manifestação a respeito do assunto, promovendo segurança para aqueles que têm dúvidas relativas às situações mencionadas.

SERVIÇOS REGIONAIS DE AUDITORIA

O TCE-RS mantém serviços regionais de auditoria, com a presença de auditores e de oficiais em todo o território gaúcho, para que haja interação constante entre os integrantes das administrações públicas e o órgão fiscalizador. O objetivo é, exatamente, através deste diálogo, prioritariamente orientar. O principal desejo dos fiscalizadores não é encontrar erros, mas concorrer para que eles sejam evitados. Em tópico posterior, quando tratarmos a respeito dos ERCOs, os reflexos positivos dessas ações serão mencionados e examinados.

O importante é que os Tribunais de Contas sejam órgãos que não tenham apenas o objetivo de opinar a respeito de regularidade ou irregularidade, mas que, no âmbito abrangente, com muita sabedoria, inserido nas legislações estaduais, atue de forma a concorrer para que erros sejam evitados, atos ilícitos não sejam praticados e que distorções favorecendo interesses privados em desfavor dos anseios públicos sejam evitadas.]

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

A Constituição Federal no seu artigo 130 estabelece as normas que regem as atividades do Ministério Público de Contas.

Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

Constata-se que este importante órgão para defesa do interesse público tem, por força constitucional, idênticos direitos e idênticas vedações relativamente ao Ministério Público com a mesma forma de investidura.

A Constituição Estadual do Rio Grande do Sul repete tal disposição no seu artigo 77.

Art. 77. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, instituído na forma do art. 130 da Constituição Federal, será regulamentado por lei.

O regimento interno do TCE-RS regula o funcionamento do Ministério Público de Contas nos artigos 35 a 39. Constata-se, assim, que este Ministério Público encarregado de zelar pela correta aplicação da lei, pela lisura nas gestões e pela defesa do interesse público, é vinculado ao Tribunal de Contas, mas totalmente independente. Tem também independência com relação ao Ministério Público, tanto no âmbito federal como no estadual.

É desnecessário salientar a importância de sua atuação. Ao Tribunal de Contas incumbem os atos de auditoria, com fiscalização, orientação, prestar informações ao Poder Legislativo, tudo com vistas à correção no exercício das atividades públicas e das relações

público-privadas. Ao Ministério Público de Contas incumbe examinar os fatos concretos, opinando com uma visão não meramente punitiva, mas na busca de resultados que atendam ao interesse da cidadania e promovam a correta prestação dos serviços e a qualidade das obras colocadas à disposição pública.

Foi muito importante a posição do legislador constitucional, confirmando a independência do Ministério Público de Contas e fortalecendo a sua presença. Indubitavelmente, para defesa do interesse público, tal formatação é muito adequada.

AGÊNCIAS REGULADORAS DE INTERESSE PÚBLICO

A paulatina abertura da economia, com diminuição da presença estatal nas atividades econômicas, a partir da década de 90 do século passado, ensejou um avanço nas concessões ou permissões de serviços públicos para a atividade privada, bem como a ampliação de mecanismos reguladores das parcerias público-privadas.

A quebra de monopólios também teve significativa influência para que modificações estruturais ou institucionais se tornassem necessárias. É o caso específico das agências reguladoras, conforme se denota do disposto no artigo 21, inciso XI, da Constituição Federal:

Art. 21. Compete à União: [...]

XI — explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

Constata-se que este dispositivo referiu-se especificamente ao setor de telecomunicações, prevendo a necessidade de legislação a respeito do funcionamento das agências reguladoras.

Cita-se também o artigo 177, §§ 1º e 2º, inc. III, a seguir transcritos:

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I — a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II — a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III — a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV — o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V — a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:

I — a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional;

II — as condições de contratação;

III — a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União;

Os dispositivos referiram-se especificamente ao setor de petróleo.

A lei n.º 9.986, de 18 de junho de 2000, estabelece critérios para a formação dos órgãos diretivos das agências reguladoras, como mandatos com prazos determinados e termos em anos diferentes para cada dirigente. Também estabelece quais os requisitos para o exercício dos cargos e as exigências de qualificação.

Mencionados dispositivos demonstram que o objetivo do legislador foi atribuir aos dirigentes das agências reguladoras independência para o correto exercício de suas atribuições, com mandatos fixos, ausência de subordinação hierárquica ao Poder Público e possibilidade de agir com vistas ao atendimento do interesse público.

A lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019, que alterou a lei n.º 9.986/2000, tratou das atividades das agências reguladoras e elencou as instituídas por ela legalmente.

Referida lei reforça o modelo institucional relativo ao funcionamento das agências reguladoras, fortalecendo seus órgãos diretivos.

Referentemente ao controle externo de mencionadas autarquias, o artigo 14 repete o estabelecido na Constituição Federal.

Art. 14. O controle externo das agências reguladoras será exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União.

As agências reguladoras podem ser federais ou dos estados, Distrito Federal e municípios. São autarquias de regime especial com autonomia normativa, econômica e financeira.

Poder-se-á perguntar por que há necessidade de criação de referidas agências. O modelo de diminuição do tamanho do Estado, as parcerias com a atividade privada, a concessão de determinados serviços ou a permissão para que sejam exercidos por empresa privadas, obviamente, criam a necessidade de segurança jurídica.

É fundamental que haja organismo atuando no setor, visando a soluções seguras para os interessados. As agências reguladoras, pela formatação legal, têm atribuições para: fiscalizar; normatizar; e decidir, resolvendo conflitos.

Nesse sentido, é fundamental que se examine, no contexto dos controles públicos, a posição de referidas agências reguladoras. O artigo 14 da lei n.º 13.848/2019 deixa claro que referidas autarquias devem se submeter ao controle externo do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Obviamente, tal prática deve ser estendida às agências reguladoras estaduais, do Distrito Federal e dos municípios.

Neste ponto, convém examinar a extensão dos limites relativos aos controles exercidos pelos Tribunais de Contas junto às agências reguladoras.

É ponto de vista amplamente preponderante que incumbe aos Tribunais de Contas o controle exercido em todos os entes públicos, no que diz respeito à contabilidade, às finanças, à gestão patrimonial

e a outros assuntos tipicamente caracterizados como de administração pública.

As agências reguladoras existem para normatizar, fiscalizar e inclusive decidir no caso de conflitos. Os Tribunais de Contas existem para, preponderantemente, exercer atos de controle externo. O que é fundamental é a harmonia e o diálogo entre as instituições no interesse público.

Pode ocorrer que, em determinadas circunstâncias, a má prática por parte de concessionários de serviços, ou inclusive de prestadores destes, venha a causar prejuízo ao interesse público, e isto seja constatado pelos Tribunais de Contas.

Na minha ótica, seria omissão não haver um levantamento da situação, sem invadir o que é de alçada da agência reguladora. As ações coordenadas, harmônicas e responsáveis obviamente resultarão em benefícios para os indivíduos, para a cidadania e para o conjunto social.

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Não há, numa abordagem a respeito dos controles públicos, como secundarizar a importância das comissões parlamentares de inquérito. O Poder Legislativo tem, como já examinamos, atribuições que vão desde a aprovação de normas e de orçamentos até a aprovação das contas dos gestores.

As comissões parlamentares de inquérito têm presença constante nas atividades legislativas não apenas da União como, em menor escala, dos estados e dos municípios. A Constituição Federal, em seu artigo 58, § 3º, define os objetivos das CPIs e a extensão de seu campo de atuação, conforme transcrição que segue:

Art. 58. [...]

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

O dispositivo constitucional estabelece que as CPIs poderão ter poderes de investigação próprios das autoridades judiciais ou outros previstos nos regimentos internos. Isto significa que ao Legislativo é atribuída a possibilidade de investigar. Não atribui às Casas Legislativas poderes de jurisdição, mas de investigação para

apuração de fato determinado. Isto significa que não é atribuído ao Poder Legislativo investigar, com poderes conferidos a autoridades judiciais, fatos amplos, que não especificamente determinados, de forma a garantir aos investigados o devido acompanhamento no exercício de seus direitos constitucionais.

A instalação de uma comissão parlamentar de inquérito, por força da norma constitucional, exige requerimento de pelo menos um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, podendo as chamadas comissões parlamentares mistas de inquérito (CPMI) ter funcionamento no conjunto das duas Casas do Congresso Nacional.

Cada Casa, nas CPIs isoladas, somente pode investigar fatos vinculados à sua competência de fiscalização. Por exemplo, um assunto referente a questões relativas à aplicação de recursos da União em unidades da Federação deve ser examinado pelo Senado, e não especificamente pela Câmara dos Deputados, pela formatação federativa e a competência em cada caso. Há assuntos de caráter mais amplo que podem ser examinados pelo Congresso Nacional através da investigação por suas duas Casas.

As CPIs terão prazo determinado para seu funcionamento, que deverá constar do requerimento de instalação. Mencionado requerimento tem necessidade de pelo menos assinatura de um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado, ou de ambas as Casas se tratar-se de CPMI. Esse número de assinaturas tem o objetivo de evitar que determinadas posições individuais de parlamentares tenham condições de prosperar sob forma de investigação. O número qualificado é que estabelecerá o fato determinado que precisa ser relevante e de interesse público, e,

repetindo, vinculado às atribuições de cada Casa onde ocorrerão as investigações.

Os poderes de investigação, por força da Constituição Federal e também dos regimentos internos das duas Casas e do Congresso Nacional, serão:

I — requerer diligências;

II — requerer a convocação de ministros de Estado e deputados;

III — tomar depoimentos de autoridades;

IV — ouvir indiciados;

V — inquirir testemunhas sob compromisso;

VI — requisitar de repartições públicas e autarquias informações e documentos;

VII — locomover-se para onde for necessário;

VIII — requerer ao TCU inspeções e auditorias;

IX — requisitar serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais; e

X — obter informações junto às instituições financeiras.

As conclusões da CPI podem, sendo o caso, ser encaminhadas ao Ministério Público, compartilhando as informações colhidas para que seja examinada a possibilidade de promoção de responsabilidade civil ou criminal a infratores.

Constata-se, assim, que ao Poder Legislativo é constitucionalmente atribuída esta competência investigatória. É um instrumento da maior importância. Já tivemos, no Brasil, atuações de CPIs que produziram resultados significativos. Participei de algumas e, inclusive, fui vice-presidente da chamada CPI dos Anões do Orçamento. A possibilidade de investigação pelo Poder Legislativo fortalece os controles públicos. Há, no entanto, o risco de alguns, em busca de notoriedade e até de holofotes, pela repercussão nacional que há dos atos das CPIs, extrapolarem o exercício da correta e patriótica investigação, buscando promoção pessoal.

De toda forma, esse mecanismo investigatório é muito importante. As normas da Constituição Federal obviamente podem ser repetidas em âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, estabelecendo condições para o exercício de investigação.

Os riscos das CPIs, em quaisquer dos níveis federativos, são os de ultrapassagem daquilo que é legalmente permitido, inclusive com a violação de direitos e garantias de depoentes e até de eventuais indiciados. É, no entanto, poderoso instrumento para o exercício de controles públicos e exame da legalidade de atos praticados pelo Poder Público até nas suas relações com áreas da iniciativa privada.

ERCOS: ENCONTROS REGIONAIS DE CONTROLE E ORIENTAÇÃO

Os Encontros Regionais de Controle e Orientação, realizados pelo TCE-RS, têm o propósito de instruir e orientar. Embora sejam para controle e orientação, na verdade, nos eventos, prepondera a motivação orientadora. O objetivo é transmitir o que deve ser de conhecimento dos jurisdicionados e orientar visando à correta gestão pública, com reflexos na qualidade dos serviços e obras entregues à população.

No ano de 2022, foi realizada a 14ª edição dos ERCOs. Foram dez reuniões, sendo nove nas cidades-sede dos serviços regionais de auditoria no interior do estado, e a última reunindo os jurisdicionados do Litoral Norte do Rio Grande do Sul e da Região Metropolitana.

Os encontros foram realizados em Santa Cruz do Sul, Caxias do Sul, Erechim, Santo Ângelo, Frederico Westphalen, Pelotas, Passo Fundo, Santa Maria, Santana do Livramento e Porto Alegre.

A decisão de realizar os ERCOs ocorreu na gestão do Presidente Romildo Bolzan, em 1988, exatamente para uniformizar a compreensão dos trabalhos de fiscalização do TCE-RS e de orientar os agentes públicos sobre os principais aspectos técnicos e legais que devem ser atendidos no âmbito das administrações municipais.

O Presidente Romildo Bolzan, que fora prefeito municipal de Osório e deputado estadual, tinha sensibilidade e sabia da importância de interação para que erros fossem evitados e

diminuísse a prática de atos que transgredissem as normas em vigor.

Os ERCOs são realizados a cada dois anos, sendo que, durante a pandemia, foram suspensos pela impossibilidade da promoção das reuniões. Sob a presidência do Conselheiro Alexandre Postal, que também foi prefeito municipal em Guaporé, deputado estadual, presidente da Assembleia Legislativa/RS e secretário de Estado, houve a retomada dos encontros e uma mudança de formatação, com efeitos altamente benéficos.

Integrantes da atual gestão do TCE já tinham a experiência pelo que ajudaram a implantar na União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais (Unale), concorrendo para o maior aproveitamento dos encontros, que eram os eventos simultâneos. A formatação desses ERCOs de 2022 foi recebida com muito entusiasmo pelos integrantes do TCE-RS, tanto os gestores como os palestrantes e ministrantes dos conhecimentos, nas oficinas que foram realizadas.

Cada encontro regional era realizado em um dia, com pontualidade no cumprimento dos horários e iniciando com um painel de representatividade política. Abria com pronunciamento do presidente do TCE-RS, Conselheiro Alexandre Postal, seguido de outros conselheiros presentes no evento. Também havia pronunciamento de representante do Ministério Público de Contas, do coordenador do Serviço Regional e do prefeito ou prefeita do município-sede do ERCO.

A abertura do evento realizado em Porto Alegre contou com a participação do governador do estado, Ranolfo Vieira Junior, e da

presidente do Tribunal de Justiça, Desembargadora Iris Helena Medeiros Nogueira.

Posteriormente, em pronunciamentos com duração de dez minutos, eram abordados por especialistas temas de interesse dos circunstantes, sendo:

- Diretrizes da gestão, cursos e ações do TCE;
- Projetos do Laboratório de Obras Públicas;
- Projeto do Centro de Governança de Políticas Públicas;
- Novo viés na responsabilização dos agentes públicos;
- Novo modelo processual do TCE;
- Interesse público e ética; e
- Apresentação dos robôs que ajudam na orientação dos jurisdicionados, visando a diminuir custos e evitar erros por desconhecimento de peculiaridades.

No período da tarde eram realizadas oficinas com expressiva presença em cada sala, onde diversos temas eram abordados. Referidos temas eram:

- Nova Lei de Licitações e Contratos;
- Conhecendo o novo parecer prévio do Poder Executivo municipal;
- Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD);

- Planejamento e gestão municipal em educação — perspectivas de atuação do TCE-RS;
- Planejamento e fiscalização de obras públicas;
- Auditoria concomitante de concursos públicos, sistema SIAPESweb e boas práticas na realização de concursos;
- Fiscalização de concessões e parcerias público-privadas;
- Alteração no cálculo de despesa com pessoal e nos índices constitucionais — MDE e ASPS;
- Comunicações eletrônicas extraprocessuais e processuais, cadastro e autenticação;
- Planejamento e gestão municipal em saúde — perspectivas de atuação do TCE-RS;
- Boas práticas de pesquisa de preço de mercado;
- Saneamento municipal e sustentabilidade.

Como a mobilização feita pela presidência do TCE-RS e de seus colaboradores, bem como pelos coordenadores dos serviços regionais de auditoria, foi muito intensa, a presença de agentes políticos, gestores públicos, servidores e representantes de entidades da iniciativa privada que mantêm vínculos com as atividades do Tribunal de Contas foi altamente expressiva.

Nos dez encontros, houve comparecimento de 7.532 pessoas inscritas. Sendo que, como algumas compareceram em mais de um evento para fruir conhecimentos em oficinas diferentes da que participaram em reunião anterior, o número de presentes chegou a

7.650, o que significa que houve expressiva presença de alguns em dois dos encontros regionais.

Era emocionante constatar o que ocorria com a chegada das pessoas, muito interessadas, com pontualidade exemplar e com a participação não apenas no ato pela manhã, mas principalmente nas oficinas à tarde. Alguns assuntos, como o referente à Nova Lei de Licitações e Contratos, chamaram mais a atenção dos interessados e fizeram com que a presença relativa a tais temas fosse sempre muito expressiva, algumas vezes havendo dificuldade para acomodar todos os interessados nos locais destinados às reuniões.

Era impressionante a motivação. Muito interesse dos que recebiam os conhecimentos transmitidos e interagiam com os professores, como por parte destes, com muita dedicação procurando orientar.

Ao que se assistia era a prática exata de quem quer agir de acordo com as normas vigentes e defender o interesse público através da correta prestação de serviços e da oferta de obras.

Entendo que esta prática dos ERCOs, agora retomada após o período da pandemia, é um modelo para ser transmitido a todos os que desejam que se tenha a correta prestação do serviço público e o conhecimento das normas vigentes.

O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul cumpre, assim, sua missão. Busca, preponderantemente, por meio do diálogo, orientar. Ao lado da tarefa constitucional de exercer atos de controle externo nos âmbitos do estado e dos municípios, é importante que

haja condições de preparar as pessoas que exercem as atividades de prestação dos serviços e de gestão.

Como estamos tratando de interesse público, neste opúsculo, ressaltar a importância dos ERCOs efetivamente corresponde a estimular a busca da orientação.

A atividade dos controladores não deve partir de uma visão punitiva. Se de um lado não pode haver convivência com a prática incorreta ou desidiosa, de outro, é preciso maximizar o esforço no sentido de concorrer para que, com correta preparação, os erros sejam evitados.

O que deu para sentir nas reuniões do ERCO foi um espírito público muito acentuado, com desejo de dialogar, aprender, agir corretamente e entregar bem aquilo que é resultado do trabalho.

Por isso, o modelo ERCO, com os aprimoramentos ocorridos na edição deste ano de 2022 e a expectativa de, na caminhada para o futuro, melhorar constantemente, é algo de que pode se dizer: estimula a defesa do interesse público com vistas a satisfazer as necessidades individuais e atender aos anseios da cidadania.

