

O Poder Legislativo e a massa podre

Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho

Nos tempos de hoje, caro leitor e cara leitora, vivemos mecanicamente. Sim, comemos e bebemos, trabalhamos, amamos, festamos, convivemos de forma automática, sem questionamentos, sem críticas e, como diz o poeta Chico Buarque em sua música, sem juízo.

E assim vamos escapando da morte, porque viver, na plenitude da palavra e de seu significado, ah!, isso exige **envolvimento**. Não nos envolvemos com as coisas, ficamos na superfície, até que somos surpreendidos, positiva ou negativamente, pelo destino.

Pare para pensar, por exemplo, se o caro(a) leitor(a), agente público ou político, cidadão ou cidadã, entende de Poder Legislativo. Reflita: o que é, quais são os órgãos que o compõem, quais suas funções primordiais?

Arrisco-me a dizer que, apesar de tudo que possa ser e fazer em prol da democracia, a quase totalidade dos leitores não conhece verdadeiramente o Poder Legislativo.

Imagine que esta subscritora, que já foi Procuradora da Assembléia Legislativa e atualmente é Auditora do Tribunal de Contas do Estado, isto é, passou a maior parte da vida profissional no Poder Legislativo, ainda se vê compelida a melhor estudar as prerrogativas e a importância do Legislativo no contexto do Estado Democrático de Direito.

Nós, povo brasileiro, instituímos o Estado Democrático de Direito para vivermos sob o seu manto seguro e protetor. Isso significa que no Estado Brasileiro o poder emana do povo, que governa através de representantes escolhidos em um sistema pluralista, no qual as maiorias e minorias se fazem representadas e ouvidas. Esse é o Estado **Democrático**.

No Estado Brasileiro as relações são estabelecidas e reguladas por lei, único instrumento legítimo que pode obrigar as pessoas a fazer ou deixar de fazer alguma coisa e bússola orientadora da atividade administrativa. Esse é o Estado Democrático **de Direito**, no qual a força utilizada é a força da lei.

E para que a democracia funcione adequadamente, indispensável a adoção de um sistema de freios e contrapesos, com a instituição de um **controle** sobre as atividades desempenhadas por alguns em nome de todos.

E o único Poder estatal que reúne todos os pontos citados é Poder Legislativo, que inicia e fecha o ciclo da atividade estatal, participando do planejamento, orientando o comportamento social e determinando o comportamento do Estado, para, ao final, fiscalizar e avaliar os resultados.

A função de planejamento e orientação do comportamento social, que é desenvolvida através da atribuição de legislar (editar leis), foi reservada à Casa Legislativa e mostra-se como a mais propagada das competências constitucionais do Parlamento.

A prioridade, neste artigo, é desenvolver um pouco a outra e igualmente importante atribuição do Poder Legislativo, voltada à fiscalização e avaliação dos resultados da gestão da coisa pública, qual seja, a função constitucional do **controle externo**, pouco divulgada no seio social, mas fundamental para a perenidade do sistema democrático. Nesse diapasão, sendo o tema extremamente amplo e o espaço diminuto, ficarei somente na entrada e no aperitivo, isto é, na introdução da matéria, abordando apenas o **objeto** do controle externo.

Para tanto, importante estabelecer duas premissas indispensáveis para o desenvolvimento do tema central: **1 – A estrutura do controle:** segundo a Constituição Federal, o sistema de controle está estruturado sob dois pilares: o controle interno, a cargo de cada poder e órgão, e o controle externo, exercido pelas Casas Legislativas, com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas; e **2 – As relações entre o Parlamento e Tribunal de Contas:** há um erro comum, porém grave, acerca da natureza do Tribunal de Contas e de seu posicionamento jurídico no âmbito da administração pública. O Tribunal de Contas é órgão autônomo, independente administrativa, orçamentária e financeiramente, dotado de prerrogativas e competências próprias, que auxilia tecnicamente o Parlamento no exercício do controle externo, porém, **sem qualquer traço de subordinação**. A posição do Tribunal de Contas em relação à Casa Legislativa é de parceria e não de subordinação.

A esta altura você, amigo ou amiga, deve estar impaciente, pensando, mas e a tal massa podre, hein? A massa podre, curioso(a) leitor(a), é um outro ótimo exemplo de que vivemos sem questionamentos, pois você, gostando ou não de massa podre (há quem adore, há quem odeie, tal qual o Poder Legislativo), possivelmente não sabe como ela é feita e que de podre, de podre não tem nada.

Ao contrário, aquela massa com textura esfarelada que transforma uma receita simples, como da empadinha de frango, em iguaria muito fina, paradoxalmente deve ser feita com extremo zelo, ingredientes frescos e selecionados, e por quem entende de culinária. A massa podre é elaborada e exige certa dose de dedicação, como a leitura deste artigo, trabalhosa, porém, recompensadora (espero).

Voltando ao controle externo, são seus objetos **as atividades financeira, contábil, operacional e patrimonial da administração pública.**

A **atividade financeira do Estado** é eminentemente política e deve ser realizada de forma planejada. Isso porque as necessidades públicas variam de acordo com as circunstâncias temporais, espaciais, culturais e com o grau de desenvolvimento da sociedade. Assim, a eleição de metas, prioridades e necessidades a serem satisfeitas pelo Estado orienta-se conforme os critérios políticos dominantes em um determinado período. A atividade financeira envolve a obtenção, a gestão e a aplicação de recursos.

A **obtenção de recursos** pelo Estado se dá, por exemplo, através da exigência de tributos; da exploração do próprio patrimônio (venda de bens, serviços, locações etc.); da tomada e concessão de empréstimos (compulsórios ou facultativos). A **gestão** refere-se à administração e conservação do patrimônio público e a **aplicação** dos recursos refere-se à realização de despesas.

A **atividade contábil** é aquela relacionada aos registros contábeis. A escrituração contábil dá ao administrador a possibilidade de medir a sua ação em termos financeiros, fornece-lhe os elementos para elaboração de sua prestação de contas, além de dar-lhe as informações indispensáveis à tomada de decisões e ao aperfeiçoamento da administração. Os registros contábeis são objeto de análise por parte dos órgãos de controle, embora estes não estejam adstritos à mera verificação dos mesmos.

A **atividade operacional**, isto é, **a atividade gerencial da administração pública também é objeto de controle.**

O controle das atividades financeira, orçamentária e contábil sempre foi contemplado nas Constituições federais, representando uma tradição no campo da fiscalização dos órgãos públicos. Contudo, eles sempre se mantiveram com eficácia aquém daquela que seria desejável, pois tal controle se apresentava como de índole meramente formal.

A Constituição de 1988 procurou inovar no campo do controle da administração pública, criando o chamado **controle operacional**, cujo entendimento tem atraído a atenção de especialistas. A gênese do controle operacional está na criação do orçamento-programa. A evolução qualitativa desse instrumento de planejamento oficial norteou-se pela necessidade de mecanismos legais autorizativos de receitas a arrecadar e despesas a realizar, com indicações claras e objetivas que permitissem a identificação de programas e projetos prioritários. Daí, adveio a possibilidade de um aproveitamento mais racional dos valores e bens disponíveis, e da fiscalização do desempenho operacional.

Portanto, caro(a) leitor(a), a auditoria operacional tem um relevante papel na melhoria dos procedimentos administrativos, porquanto tem como meta a avaliação dos resultados concretos dos programas em relação aos objetivos pretendidos. A propósito, em Goiás, o TCE criou, por meio da Resolução Normativa nº 001/2006, a Auditoria de Natureza Operacional – AOP, visando avaliar sistematicamente os programas, projetos e atividades governamentais, com o objetivo de verificar se as ações implementadas produziram os efeitos pretendidos pela administração pública.

A **atividade patrimonial** relaciona-se com os acréscimos e com as diminuições ocorridas no patrimônio público, a guarda e a administração desses bens. Cabe aduzir que o patrimônio público engloba hoje os bens dominiais e os bens públicos de uso do povo, incluindo-se aí o meio ambiente.

Reduzindo tudo a migalhas, na prática podemos dizer, então, que são objetos de controle, exemplificativamente: **a) os contratos (atividade financeira – fase da despesa); b) a propaganda oficial** (o disciplinamento que a Constituição deu a tal matéria fez surgir a indispensabilidade de um controle de tal despesa, pois a publicidade dos órgãos públicos deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social); **c) as subvenções e os auxílios** (o poder público é, constantemente, assediado por entidades privadas para que lhes conceda ajudas financeiras, sob a forma de subvenções. A concessão de tais subvenções cria para a entidade beneficiada a sujeição ao controle dos gastos por ela efetuados, pois os recursos transferidos são recursos públicos); **d) a renúncia de receitas** (isenções, créditos fiscais, reduções de impostos etc.); **e) as obras** (que devem atender ao interesse público e crescer ao patrimônio. Obras paralisadas, por exemplo, geram gastos ao erário e prejudicam a evolução positiva do patrimônio).

Diante da grande dimensão do objeto da fiscalização e de sua importância, revela-se indiscutível que o resgate da credibilidade do Parlamento está mais relacionado ao exercício do controle externo do que ao papel legiferante, pois aproxima o Poder Legislativo do cidadão e gera frutos mais visíveis para a população.

E depois de conhecer melhor esse papel fundamental para a conservação da coisa pública e para o sucesso da democracia em nosso país, não há como deixar de apreciar o Poder Legislativo em sua essência.

Por isso, após buscar conhecê-los, posso confessar: sou apaixonada pelo Poder Legislativo e por empadinha de massa podre.