

Proteção dos direitos fundamentais pelos Tribunais de Contas

Protection of Fundamental Rights by Courts of Accounts

Lorena Lyra¹

RESUMO

Os Tribunais de Contas, instituições com competências extraídas diretamente da Constituição Federal, exercem o controle externo da administração pública, não se detendo apenas a aspectos da legalidade, mas também analisam os critérios da legitimidade e da economicidade, nos termos do artigo 70 do Magno Texto Federal de 1988. Assim, o objetivo deste trabalho é analisar o novo papel assumido pelas Cortes de Contas em defesa da implementação dos direitos fundamentais, em especial, por meio de um tipo específico de fiscalização, a operacional, e para tanto foi utilizada a metodologia bibliográfica. Como resultado, concluiu-se que as Cortes de Contas, por meio de suas auditorias operacionais, avaliando o desempenho das políticas públicas quanto aos critérios de eficiência, efetividade, economicidade, dentre outros, começam a atuar de forma ativa e relevante na defesa dos direitos fundamentais, e apesar de tais auditorias ainda estarem em fase de implantação em muitas Cortes de Contas, essa é uma forma de fiscalização em expansão e que só tem a contribuir para a efetiva implemen-

¹ Mestranda em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (PPGD/UFC). Especialista em Gestão Pública e bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Estácio do Ceará. Analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: lorenalyra@gmail.com.

tação dos direitos fundamentais na sociedade brasileira. Noutras palavras, as Cortes de Contas podem e devem atuar como verdadeiros protetores dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Palavras-Chave: Tribunais de Contas. Direitos Fundamentais. Auditorias Operacionais.

ABSTRACT

The Courts of Accounts, institutions with competences drawn directly from the Federal Constitution, exercise external control over Public Administration, not only dealing with legal aspects, but also analyzing the criteria of legitimacy and economicity, according to Article 70 of the 1988 *Magno Texto Federal* (Federal Great Text). Thus, the objective of this study is to analyze the new role assumed by the Courts of Accounts in defense of the implementation of the Fundamental Rights, in special, through a specific type of inspection, the operational one, and for that purpose the bibliographic methodology was used. In the end, we concluded that the Courts of Accounts, through its operational audits, evaluating the performance of public policies regarding efficiency, effectiveness, and economic criteria, among others, began to act in an active and relevant way in defense of fundamental rights, and although such audits are still in the process of being implemented in many Courts of Accounts, this is an expanding form of inspection that only has to contribute to the effective implementation of fundamental rights in the Brazilian society. In other words, the Courts of Accounts can and should act as true protectors of the citizens' fundamental rights.

Keywords: Courts of Accounts. Fundamental Rights. Operational Audits.

1 INTRODUÇÃO

O dever de todo gestor público prestar contas está estabelecido no texto constitucional e não representa um fim em si mesmo, bem como não adentrou ao ordenamento jurídico brasileiro de forma isolada, mas em apoio a um conjunto de outros relevantes princípios constitucionais, tais como o republicanismo e a separação dos poderes.

Nesse sentido, a Constituição Federal criou os sistemas de controle e fiscalização, dentro dos quais estão inseridos os Tribunais de Contas, instituições com competências extraídas diretamente da Carta Magna, que exercem o controle externo da administração pública, por meio de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, não se detendo apenas ao aspecto da legalidade, mas também analisam os critérios da legitimidade e da economicidade, nos termos do artigo 70 do Magno Texto Federal.

Dentre essas atribuições fiscalizatórias das Cortes de Contas, um novo papel tem sido assumido por esses Tribunais, em nítida defesa da implementação dos direitos fundamentais, em especial por meio de um tipo específico de fiscalização, a auditoria operacional, também conhecida como a auditoria dos três “e”, porque ela investiga a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas públicas.

Neste artigo, que utilizará a metodologia bibliográfica, após uma breve apresentação sobre o histórico das Cortes de Contas no país e sobre o dever de prestar contas, analisará a relação existente entre a implementação dos direitos fundamentais e a atuação dos Tribunais de Contas, mormente quanto às auditorias operacionais e como essa modalidade de auditoria

pode elevar essas Cortes ao patamar de órgãos protetores dos direitos fundamentais já amplamente declarados e garantidos pelo constituinte federal de 1988.

2 BREVE HISTÓRICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

Há quem defenda que a origem histórica dos Tribunais de Contas no Brasil se deu ainda no Império, com o Conselho da Fazenda, criado pelo Príncipe Regente D. João VI, em 28 de julho de 1808, o qual mesmo sem ter as características de órgão de controle, poderia ser considerado como marco desse processo de criação de um órgão responsável pela fiscalização e controle das finanças públicas (TELLES, 2004).

Telles (Ibidem) apresenta, ainda, outras tentativas de criação de órgãos de controle que teriam existido no Império: em 1826, com os projetos de Felisberto Caldeira Brant e José Inácio Borges, ambos senadores pelas Províncias de Alagoas e Pernambuco; em 1845, pelo ministro do Império, Manuel Alves Branco; e com o Decreto nº 294, de 20 de novembro de 1850, a Reforma Itaboraá também reiterava a preocupação com a criação do Tribunal do Tesouro.

Outrossim, Bulos (2017) entende que, apesar de a origem formal poder ser considerada ainda no Império, na verdade, a ideia não saiu do papel, concluindo, assim, que o Império não conheceu as Cortes de Contas.

Destarte, somente no primeiro ano da República, a ideia de criação de órgão de controle se concretizou, por iniciativa de Ruy Barbosa, ministro da Fazenda à época, por meio da

aprovação do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, criando o Tribunal de Contas da União, com a seguinte ementa: “Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica” (BRASIL, 1890).

E, a 1ª Constituição da República, à época, “Republica dos Estados Unidos do Brazil”, de 1891, em um de seus últimos artigos (art. 89, dentro do Título V – Disposições Gerais), faz uma única menção ao Tribunal de Contas e a faz da seguinte forma: “É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso” (BRASIL, 1891).

Veja-se que o constituinte de 1891 tratou do Tribunal como se esse já não tivesse sido instituído pelo decreto citado, no ano anterior, motivo pelo qual Ruy Barbosa criticou esse texto constitucional, afirmando que deveria ter sido previsto a manutenção do Tribunal e não sua instituição (TELLES, 2004).

De qualquer forma, até o advento da primeira Constituição republicana, ainda não havia sido efetivamente instalado qualquer Tribunal de Contas, posto que a instalação do Tribunal de Contas da União apenas aconteceu dois anos após a promulgação da 1ª Carta Republicana, isto é, apenas em 17 de janeiro de 1893, o TCU foi instalado, na presidência de Floriano Peixoto, com a ação do ministro da Fazenda à época: ministro Serzedello Corrêa (BRASIL, 2016).

Vale destacar que Ruy Barbosa, sempre defensor da criação e concretização do Tribunal de Contas, afirmou que tal Corte “é uma instituição constitucional da mesma importância dos outros órgãos pelos quais a nossa Constituição buscou assegurar o exercício efetivo das garantias de moralidade e justi-

ça do sistema republicano” (BARBOSA, 1913, p. 50).

Mais tarde, a Constituição de 1934, dando espaço em seu texto e mais detalhes sobre as atribuições de tal instituição, nos seus artigos 99 a 102, mantém o Tribunal de Contas, sistematizando-o como um dos “Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais” (BRASIL, 1934), Capítulo VI – Seção II, ao lado do Ministério Público, tratado na Seção I daquele mesmo capítulo.

Já a Constituição de 1937, conhecida por seu retrocesso das instituições democráticas e do direito constitucional do país, reduziu o texto referente à Corte de Contas, voltando a ser mencionada apenas em um artigo constitucional (art. 114) (BRASIL, 1937).

Segundo Telles (2004), a Constituição de 1937 manteve o Tribunal de Contas mais como órgão de assessoramento do Presidente da República do que como uma instituição fiscalizadora orçamentária e financeira.

Quando do advento da Constituição de 1946, o Tribunal de Contas voltou a ter mais espaço tanto no texto quanto nas atribuições constitucionais, pois em seus artigos 76 e 77, o constituinte de 1946 outorgou-lhe competências para acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; e julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões (BRASIL, 1946).

Destaca-se que, pela primeira vez, os administradores das autarquias foram inseridos como responsáveis por prestar contas de suas administrações à Corte de Contas, bem como é nessa Constituição (de 1946) que se inaugura a competência

constitucional para julgamento pela Corte de Contas a respeito da legalidade de atos de pessoal, tais como as aposentadorias, reformas e pensões.

Telles (2004) destaca ainda que a Constituição de 1946, restaurando a de 1934, manteve a configuração dos contratos perfeitos e acabados pela obrigatoriedade do registro na Corte de Contas, e no caso de negação, a suspensão da execução até o pronunciamento do Congresso Nacional.

Já a Constituição de 1967, nos artigos 71 a 73, apesar de aparentemente ampliar o espaço reservado ao Tribunal de Contas no texto constitucional, na verdade, por se tratar de um período conhecidamente ditatorial, reduziu a sua autonomia. A Corte continua desempenhando as funções de órgão auxiliar do Poder Legislativo para o controle da administração financeira e orçamentária, mas as suas atribuições se limitavam, na prática, a mera auditoria (BRASIL, 1967; TELLES, 2004).

Enfim, a Constituição de 1988, também conhecida como Carta Cidadã, ao sair de um regime ditatorial, ampliou a esfera de atuação do Tribunal de Contas da União, quando dispôs no seu texto constitucional detalhes sobre sua organização e atividades inerentes à sua natureza e à sua posição (TELLES, 2004).

Quanto à posição do Tribunal de Contas na Constituição de 1988, vale destacar que Carlos Ayres Britto (2001, p. 3), ao afirmar que o Tribunal de Contas da União não é órgão do Poder Legislativo e não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional, sustenta a autonomia daquela Corte de Contas e afirma que quando a Constituição, em seu artigo 71, diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas da União, “tenho como certo que está a

falar de ‘auxílio’ do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário”.

Portanto, aquele ex-ministro da Suprema Corte (também ex-procurador do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe) entende que o TCU é órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais, colocando-o, assim, no mesmo patamar de independência e autonomia do Ministério Público (BRITTO, 2001).

Além disso, o constituinte decidiu ampliar também a estrutura de Corte de Contas a todos os estados da Federação, prevendo expressamente em seu artigo 75 que as normas estabelecidas naquela seção (denominada “da fiscalização contábil, financeira e orçamentária” e que trata especificamente do Tribunal de Contas da União) 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.

Assim, a Constituição Federal de 1988 previu expressamente a aplicação do princípio da simetria para aquelas normas referentes ao controle da administração pública, regendo assim a matéria nos demais entes da Federação. Dessa forma, não apenas o Tribunal de Contas da União, mas também todos os Tribunais de Contas dos estados, bem como os Tribunais de Contas dos municípios (onde houvesse) deveriam se submeter àquelas regras ali estipuladas.

Nesse sentido, vemos que, com a promulgação da Constituição de 1988, as Cortes de Contas do país tiveram sua competência substancialmente ampliada, tendo sido, inclusive, dada grande importância a tais atribuições constitucionais, como se verificará nos próximos tópicos.

3 O DEVER DE PRESTAR CONTAS E SUA IMPORTÂNCIA PARA O CONSTITUINTE DE 1988

O dever de prestar contas foi tão precioso e relevante ao constituinte de 1988 que tal obrigação está presente em diversos dispositivos do texto constitucional, tais como o art. 30, inciso III, que prevê a obrigatoriedade de prestar contas dos gestores dos municípios; e o art. 70, parágrafo único, onde está previsto que qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos deverá prestar contas.

Vale destacar que a realização de quaisquer políticas públicas, sejam elas executadas nas áreas de saúde, educação, cultura, desporto ou outras, todas elas necessitam de recursos públicos, os quais deverão ser administrados, gerenciados ou utilizados por algum gestor público ou equiparado, o qual por força do normativo anteriormente mencionado terá sempre o dever de prestar contas. Assim, em geral, todas as políticas públicas, inclusive aquelas que implementam os direitos fundamentais, sujeitam-se ao controle, isto é, à obrigação constitucional de prestação de contas.

A importância dessa obrigação de prestar contas por parte de quem administra os recursos públicos pode ser observada ainda pelo fato de o descumprimento de tal dever ter sido considerado uma exceção que permite a medida drástica e excepcional da intervenção, tanto a federal, no DF ou nos estados que não prestarem contas (art. 34, inciso VII, alínea “d”), quanto a estadual, naqueles municípios onde não forem prestadas as contas devidas (art. 35, inciso II).

Além disso, a Constituição Federal de 1988 reservou ain-

da uma seção inteira (Seção IX, dentro do Capítulo I – Do Poder Legislativo, do Título IV – Da Organização dos Poderes) para tratar da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, nos artigos 70 a 75, nos quais são articulados órgãos públicos de controles externos e internos, sendo estes exercidos por órgãos da própria administração (de todos os poderes, não só do Executivo), e os externos efetuados por órgãos alheios à administração (cujo titular, no caso dos recursos federais, é o Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União).

No entanto, como já dito no tópico anterior deste trabalho, apesar de o primeiro artigo dessa seção constitucional (art. 70) estabelecer regras para os sistemas de controle (externo e interno) da União, tais regras são de cumprimento obrigatório por todas as demais esferas da Federação (estados, municípios e Distrito Federal) tanto pelo princípio da simetria constitucional quanto pela previsão expressa nesse sentido do último artigo dessa mesma seção (art. 75).

Assim, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que, em todos os entes federativos (União, estados, DF e municípios) da República Federativa do Brasil, o Poder Legislativo é o titular da fiscalização do dever de prestar contas, mas não apenas desse dever, posto que a fiscalização deve ser feita também quanto aos parâmetros da legalidade, legitimidade e economicidade, nos termos do art. 70.

Nesse sentido, cumpre frisar que a função de fiscalização surgiu com o constitucionalismo e o Estado de Direito implantado com a Revolução Francesa e que tal função, no sistema de separação de poderes, sempre constituiu tarefa básica do Poder Legislativo (parlamentos federal, estaduais e municipais), a quem compete a elaboração e atualização das leis, e até por consequência

ência lógica, também a ele compete fiscalizar o cumprimento da legislação por parte da administração pública (SILVA, 2008).

Ademais, Canotilho (2003, p. 229) destaca como um dos principais traços da “forma republicana de governo” a exigência de uma estrutura político-organizatória garantidora das liberdades cívicas e políticas, apontando para a ideia de um arranjo de competências e funções dos órgãos políticos em termos de balanceamento, de freios e contrapesos (*checks and balances*). Assim, a “forma republicana de governo” não é primordialmente uma “forma antimonárquica”, mas um esquema organizatório de controle de poder (Ibidem).

E quanto à natureza do controle externo a ser exercido pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas, vale destacar o entendimento de André Silva Gomes (2017), o qual defende que, ao invés de se apontar uma separação estanque entre o controle técnico (das Cortes de Contas) e o controle político (do Poder Legislativo), parece ser mais condizente com a prática e com a atual conformação constitucional a constatação de que tanto o Poder Legislativo quanto os Tribunais de Contas exercem um controle misto. Ele entende que a diferença entre ambos é o caráter preponderante de cada controle, pois “ao passo que o Poder Legislativo realiza um controle político tecnicamente informado, o Tribunal de Contas realizará um controle técnico politicamente informado” (Ibidem, p. 108).

4 DIREITOS FUNDAMENTAIS: DA DECLARAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO

O artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Ci-

dadão, de 1789, estabelece que “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”. Outrossim, para que uma sociedade tenha efetivamente uma Constituição, segundo o texto aprovado pelos líderes revolucionários franceses, não bastava declarar os direitos do homem e do cidadão, mas era necessário também assegurar tais direitos.

Para assegurar os direitos fundamentais, as Cartas Políticas de diversos Estados têm estabelecido as garantias fundamentais especificamente com esse propósito, tais como aquelas estabelecidas em nossa Carta Magna: a vedação à pena de morte, assegurando o direito à vida; a irretroatividade da lei, garantindo a segurança jurídica; dentre outras.

Além dessas garantias fundamentais, a Constituição Federal de 1988 da República Federativa do Brasil previu também instituições que asseguram os direitos fundamentais declarados em seu magno texto, tais como o próprio Poder Judiciário e os Tribunais de Contas, objeto deste trabalho.

E mais recentemente não se fala mais apenas em declaração, nem apenas em garantia dos direitos fundamentais, mas o que tem recebido maior atenção e importância é a verificação da urgente necessidade de uma efetiva implementação daqueles direitos fundamentais já há muito declarados e assegurados nas Cartas Políticas da história dessa República, mas ainda muito carentes de efetiva execução, ou seja, os direitos estão declarados e formalmente assegurados, mas ainda não são efetivamente usufruídos, em sua plenitude, por seus beneficiários.

Luís Roberto Barroso (2014), ao defender o princípio da efetividade como um daqueles que deveriam nortear quaisquer intérpretes da Constituição, ensina que a efetividade significa a

realização do direito, a atuação prática da norma, noutras palavras, seria fazer prevalecer no mundo dos fatos os valores e interesses tutelados pela norma objeto da interpretação.

Nesse sentido, concordando com o ministro do Supremo Tribunal Federal citado, entende-se que para considerarmos um direito fundamental, seja saúde, educação, moradia, ou qualquer outro, devidamente efetivado, precisaríamos ver a realização desses direitos na vida prática, isto é, verificarmos que as pessoas efetivamente têm acesso à saúde, educação e moradia ou outros, e com qualidade.

E é nessa seara que os Tribunais de Contas têm um papel fundamental a exercer, posto que a implementação efetiva de quaisquer direitos demanda gastos públicos a serem aplicados por meio de políticas públicas, cujos gestores devem prestar contas àquelas Cortes, as quais devem analisar e julgar tais contas, bem como têm a competência constitucional de fiscalizar as políticas públicas, inclusive, de forma concomitante, vislumbrando sua efetividade.

Ocorre que todo e qualquer direito fundamental, inclusive aqueles direitos denominados de primeira geração como a liberdade, para ser efetivamente implementado, faz-se necessário que o Estado invista recursos públicos, ainda que indiretamente, não cabendo mais distinguir os direitos fundamentais em positivos e negativos, distinção essa que entendia que apenas aqueles (positivos) demandariam gastos públicos, enquanto estes (negativos) apenas exigiram uma omissão do Estado, isto é, uma não intromissão do Estado.

Isso porque, como bem defendido pelo professor George Marmelstein Lima (2003), em seu artigo que critica a distinção dos direitos fundamentais em gerações ou em dimensões, tanto

os ditos direitos positivos (terceira geração: sociais), como os ditos negativos (primeira geração: direitos individuais) demandam investimentos públicos, ainda que indiretos, para sua efetiva implementação. Marmelstein chama inclusive de perigosa e falsa tal dicotomia.

Por exemplo, se para a implementação do direito à saúde, o Estado precisará criar e manter estruturas hospitalares, com todos os insumos e recursos humanos necessários para sua utilização e manutenção, para garantir a implementação do direito de liberdade de ir e vir dos cidadãos, o Estado também precisa investir, e de forma intensa, em segurança pública, mantendo toda uma estrutura federal e estaduais de polícias (federal e militares) etc.

Assim, qualquer tipo de política pública, seja para a implementação de direitos fundamentais de primeira, segunda ou terceira gerações, todas elas demandarão direta ou indiretamente investimento de recursos públicos, o que, conseqüentemente, atrai a competência constitucional dos Tribunais de Contas para a fiscalização de tais políticas públicas.

Como já demonstrado no primeiro tópico deste trabalho, os Tribunais de Contas apresentam uma longa trajetória na história do Brasil e desde seu surgimento até os dias atuais têm sofrido muitas alterações em suas formatações e missões, estando cada vez mais relacionados à necessidade de controle social e transparência das contas públicas, bem como de implementação dos direitos fundamentais.

No tópico seguinte, descreveremos, no entanto sem a pretensão de esgotar o tema, a evolução das atribuições constitucionais dessas Cortes de Contas associada à evolução do próprio processo de controle da administração pública, e como o papel desempenhado por elas, atualmente, pode representar uma pro-

teção aos direitos fundamentais, principalmente por meio das denominadas auditorias operacionais.

5 EVOLUÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO PROTETORES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS AUDITORIAS OPERACIONAIS

Os órgãos de controle dos países democráticos vêm acompanhando o processo evolutivo do Estado Democrático de Direito e têm passado por diferentes fases, abandonando o foco apenas no controle das finanças públicas e passando a ser instrumentos de cidadania. Outrossim, as Cortes de Contas do Brasil, cientes de sua responsabilidade e indisponibilidade no conceito de Estado Democrático de Direito, têm procurado não figurar apenas como coadjuvantes dessas transformações, mas, ao contrário, têm atuado como suas precursoras (SOUZA et al., 2005).

E como forma de atuar como verdadeiro instrumento de cidadania, mormente na implementação dos direitos fundamentais, destaca-se, neste trabalho, a atuação dessas Cortes de Contas por meio das denominadas auditorias operacionais, já previstas no texto do constituinte original, no caput do artigo 70 e no inciso IV do artigo 71, da nossa Carta Política.

Essa modalidade de auditoria possui diversas denominações na doutrina, tais como: auditoria de desempenho; auditoria dos três “e” (economia, eficiência e eficácia); auditoria de qualidade; auditoria de otimização de recursos; auditoria de eficácia ou de resultados, dentre vários outros termos que sempre destacam o objetivo desse tipo de fiscalização, qual seja, a otimização dos recursos auditados, analisando as atividades

fiscalizadas quanto aos critérios da eficiência, eficácia e da economicidade (ORIÁ FILHO, 2009).

Assim, faz-se importante destacar que o princípio da eficiência foi introduzido pelo Poder Constituinte Reformador ao artigo 37 do Magno Texto Federal através da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que ficou conhecida como Reforma Administrativa, trazendo, assim, de forma expressa para a administração pública a preocupação com a eficiência dos gastos públicos, e não mais apenas a legalidade, motivo pelo qual o exercício do controle da atividade administrativa também deve ser pautado por tal princípio, alargando o controle de legalidade para o patamar da eficiência.

Nesse sentido, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres de Britto (2017), afirma que o controle operacional, efetivado pelo exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas, está em sintonia com a exigência que faz o artigo 37 da Magna Carta Federal quanto ao modo de se aplicar a lei, administrativamente, que é um modo impessoal, moral, público e eficiente.

Do mesmo modo, para Britto (Ibidem), os Tribunais de Contas são órgãos de aplicação do Direito, posto que o referido artigo constitucional “estabeleceu para o Direito Positivo um tamanho maior do que o da lei (visto ser o princípio da legalidade um necessário ponto de partida para a Administração, mas não um necessário ponto de chegada)”. Portanto, para o ex-ministro da Suprema Corte, os Tribunais de Contas são órgãos especialmente habilitados pela Constituição para o impedimento do que ele chamou de desgoverno ou desadministração.

Ainda segundo Britto (Ibidem), dentre os aspectos mais preponderantes do controle externo, destaca-se o controle ope-

racional, isto é, aquele que busca saber até que ponto os atos administrativos homenagearam os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade e mais os princípios da economicidade, igualdade e eficácia.

Nesse diapasão, faz-se interessante destacar que, no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), a auditoria operacional tem como objetivo contribuir para a melhoria do desempenho dos programas de governo, aumentar a efetividade do controle, por meio da mobilização de atores sociais no acompanhamento e na avaliação dos objetivos, da implementação e dos resultados das políticas públicas, bem como contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública, de uma forma geral, e fornecer à sociedade opinião independente sobre o desempenho da atividade pública (BRASIL, 2017).

Essa modalidade de auditoria foi implementada naquela Corte de Contas, no último ano do século passado, por meio da Portaria nº 144, de 10 de julho de 2000, que aprovou o Manual de Auditoria de Natureza Operacional, quando foi criada uma unidade especializada, chamada Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog, que realizava auditorias operacionais de abrangência nacional e regional. Além disso, desenvolvia e disseminava métodos e técnicas sobre essa modalidade de auditoria (Ibidem).

A Seprog realizou auditorias em diversas áreas de governo, mas com a especialização, por função de governo, das unidades técnicas da Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) daquela Corte de Contas, a Seprog foi extinta no final de 2012. Desde então, a função de desenvolvimento e disseminação dos métodos e técnicas da auditoria operacional é competência da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) (Ibidem).

Ainda em 2010, a Segecex do TCU aprovou a Portaria nº 4, de 26 de fevereiro de 2010, a qual revisou o referido Manual, passando a denominá-lo simplesmente de Manual de Auditoria Operacional, do qual se extrai o seguinte conceito para auditoria operacional: “exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública” (BRASIL, 2010, p. 11).

E em observância ao princípio da eficiência, bem como em consonância com as normas e atividades implementadas pelo TCU relatadas, diversas Cortes de Contas do país também têm implementado, no âmbito de suas competências, a auditoria operacional, com fins semelhantes, e aqui destacamos o exemplo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), que em dezembro de 2015 também aderiu a tal modalidade de auditoria.

O pleno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará aprovou, em 8 de dezembro de 2015, a Resolução Administrativa nº 10/2015, que instituiu, no âmbito de sua jurisdição, os procedimentos relativos à auditoria operacional realizada por aquela Corte (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, 2015).

No artigo 2º da mencionada Resolução Administrativa, evidencia-se que a auditoria operacional, para o TCE/CE (*Ibidem*), compreende a avaliação das políticas públicas e das atividades governamentais dos órgãos e entidades, pautada, além dos aspectos de legalidade, em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade e transparência, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

Vale à pena, ainda, destacar as sete principais dimensões de desempenho avaliadas nessas auditorias operacionais, cujos

conceitos foram previstos expressamente no anexo único da referida Resolução, o Manual de Auditoria Operacional do TCE/CE.

A primeira dimensão de desempenho ali tratada é a economicidade, que seria a capacidade de minimizar custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem que se comprometa a qualidade do produto obtido. A segunda, trata-se da eficiência, ou seja, a capacidade de alcançar os objetivos e as metas programadas com o mínimo de recursos disponíveis e tempo. Já a terceira dimensão de desempenho, a eficácia, refere-se à capacidade de alcançar os objetivos e as metas programadas, num determinado período, independentemente dos custos implicados (Ibidem).

A quarta dimensão de desempenho avaliada nas auditorias operacionais do TCE/CE (Ibidem) é a efetividade, isto é, a relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade. A quinta dimensão trata da equidade, o princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado, segundo suas necessidades, de modo que se eliminem as desigualdades existentes. Refere-se à justiça distributiva, garantindo mais direitos a quem tiver mais necessidades, tratando desigualmente os desiguais.

A sustentabilidade é a sexta dimensão de desempenho e se refere à permanência dos resultados alcançados por uma intervenção governamental. Já a sétima e última dimensão ali conceituada é a transparência, ou seja, o princípio democrático que preconiza o livre fluxo de informações suficientes e claras para que grupos interessados possam compreender e monitorar, de forma direta, a atuação governamental (Ibidem).

Dessa forma, verifica-se que os Tribunais de Contas de

todo o país, não apenas o TCU, atuam ou deveriam atuar por meio das auditorias operacionais que, ao avaliar as políticas públicas utilizando-se como parâmetro diversos critérios de desempenho, tais como economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, possibilitam melhorias na qualidade e no desempenho das políticas públicas, o que direta ou mesmo indiretamente influencia positivamente no avanço da implementação dos direitos fundamentais já amplamente declarados e garantidos pelo nosso Magno Texto Federal.

Nesse sentido, e a título de exemplo do que se defende aqui, cita-se o trabalho de Achkar (2011), o qual também sustenta esse importante papel das Cortes de Contas, ao ressaltar a importância e competência dos Tribunais de Contas brasileiros em realizar auditorias operacionais com enfoque na questão ambiental, observando que tais Cortes têm a missão constitucional de avaliar as ações empreendidas para preservação e conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, nesse trabalho, Achkar defende que a auditoria operacional ambiental, efetivada pelos Tribunais de Contas, é um instrumento para efetivação do direito fundamental ao meio ambiente.

6 CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, que os Tribunais de Contas, por meio de suas auditorias operacionais, ao avaliar as políticas públicas utilizando como parâmetro diversos critérios de desempenho, tais como economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, possibilitam melhorias na qualidade e no desempenho das políticas públicas e, dessa forma, começam a atuar de forma

ativa e relevante na defesa e na implementação dos direitos fundamentais.

Ademais, apesar de tais auditorias ainda estarem em fase de implantação em muitas Cortes de Contas do país, essa é uma forma de fiscalização em expansão e que só tem a contribuir para a efetiva implementação dos direitos fundamentais na sociedade brasileira. Noutras palavras, as Cortes de Contas podem e devem atuar como verdadeiros protetores dos direitos fundamentais dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ACHKAR, A. E. Auditoria operacional ambiental: instrumento para efetivação do direito fundamental ao meio ambiente. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 193-213, 2011.

BARBOSA, R. **Obras completas de Rui Barbosa**. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura, 1913. v. 40. Tomo 5.

BARROSO, L. R. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BRASIL. Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 1890. p. 3440. Disponível em: <<https://goo.gl/UdaHDN>>. Acesso em: 2 dez. de 2017.

_____. Constituição (1891). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 fev. 1891. Disponível em: <<https://goo.gl/uQLcgF>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. Constituição (1934). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1934. Disponível em: <<https://goo.gl/CYLqWc>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2017.

_____. Constituição (1937). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 nov. 1937. Disponível em: <<https://goo.gl/psMtLs>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. Constituição (1946). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 1946. Disponível em: <<https://goo.gl/Vs4A3a>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. Constituição (1967). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <<https://goo.gl/8Fo8FU>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. Constituição (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/7J4gP7>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília, DF: Seprog, 2010.

_____. História do TCU: linha do tempo. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/r6u7SE>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. Auditoria Operacional. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 14 fev. 2017. Disponível em <<https://goo.gl/4g-5d5R>>. Acesso em: 2 de dezembro de 2017.

BRITTO, C. A. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 9, p. 1-12, 2001.

_____. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Fórum**, Belo Horizonte, 11 set. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/XdzDta>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BULOS, U. L. **Constituição Federal anotada**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 ago. 1789. Disponível em: <<https://goo.gl/oLKAZY>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

GOMES, A. S. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas: limites materiais de suas decisões e extensão de suas atribuições constitucionais. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 86-124, 2017.

LIMA, G. M. Críticas à teoria das gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais. **Jus**, Teresina, 26 dez. 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/GRk2qW>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

ORIÁ FILHO, H. F. Auditoria operacional: um enfoque multidisciplinar. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 7, n. 1, p. 197-210, 2009.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed.

São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, A. J. et al. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

TELLES, S. M. S. Tribunal de Contas: evolução e importância para o Estado democrático. **Migalhas**, [S.l.], 13 dez. 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/UcgP8E>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. Resolução Administrativa nº 10, de 8 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/RTWZov>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

Recebido: 20/02/2018

Aprovado: 20/03/2018