

Ministro Guilherme Palmeira

A realização deste Seminário sobre Gestão de Recursos Públicos Federais é um evento de grande importância para o Tribunal de Contas da União.

Ele representa, em primeiro lugar, a oportunidade de o TCU estreitar laços com as entidades do Estado de Goiás que recebem recursos da União.

Essa relação é extremamente proveitosa para todos. Para o Tribunal, que está empenhado em contribuir na melhoria de desempenho da Administração Pública como um todo, é uma forma de auxiliar no aperfeiçoamento da gestão municipal, além de representar, de certa forma, uma prestação de contas de sua atuação à sociedade.

Indiretamente, o TCU também se beneficiará com este seminário, pois as correções de procedimentos de gestão que certamente decorrerão dos conhecimentos adquiridos neste encontro reduzirão o número de falhas hoje existentes e permitirão que o Tribunal possa alocação de seus recursos em outras atividades, o que tornará mais eficiente sua utilização.

Mas haverá benefícios também para os participantes do seminário. Os Prefeitos Municipais, os dirigentes de entidades e os gerentes de órgãos públicos aqui presentes conhecerão melhor o Tribunal, seu modo de funcionamento, seu papel na fiscalização dos recursos repassados pela União, alguns de seus procedimentos de controle e a forma de atendê-los. Assim, poderão melhorar a maneira como empregam os recursos que recebem do Governo Federal, aprimorar seus processos de trabalho e, consequentemente, melhorar sua gestão como um todo, o que terá reflexos sobre sua imagem e ampliará os resultados obtidos em favor da população.

Apesar da importância que o TCU atribui a este encontro, nosso Presidente, Ministro Humberto Souto, não poderá comparecer, em razão dos compromissos que sua difícil tarefa de representar o Tribunal perante o Congresso Nacional e a Presidência da República lhe impõe.

Embora a ausência de nosso Presidente possa ser muito sentida, por sua figura carismática e por seu genuíno interesse em aproximar o TCU da comunidade, o fato é que este evento possui brilho próprio, graças à participação de tantas autoridades dirigentes municipais.

Além disso, dois motivos fazem com que eu compareça a este seminário com grande satisfação.

¹ Palestra proferida no Seminário "GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS", realizado em Goiânia - GO, em 18-10-2001, para Prefeitos Municipais do Estado de Goiás.

O primeiro deles é a própria natureza didática deste encontro. Sempre acreditei que não bastava ao controle da Administração Pública uma atuação meramente repressiva. Controlar é uma das funções da Ciência da Administração, assim como planejar, organizar e dirigir. Por esse motivo, qualquer controle deve ter, também, caráter preventivo e pedagógico, de modo a iniciar a ocorrência de irregularidades e colaborar com o aperfeiçoamento da gestão.

Assim, fico satisfeito quando compareço a um seminário como este, cujo objetivo é orientar dirigentes municipais sobre o manejo de recursos federais. Acho que eventos como este devem ocorrer com frequência, e cumpro o meu dever ao Presidente Humberto Souzopor sua iniciativa de incluir nas diretrizes do Tribunal a realização de encontros semelhantes em todos os estados da Federação.

A segunda razão de minha alegria é o comparecimento, que me encoraja há pouco, de número tão expressivo de autoridades municipais, o que demonstra preocupação em aperfeiçoar a gestão dos municípios e, em particular, a gestão dos recursos recebidos da União. Isso confirma minha convicção de que a qualidade dos administradores públicos está com prométi da com a obtenção de um bom desempenho e que seus erros, na maioria das vezes, decorrem da insuficiência de recursos e da falta de orientação adequada.

Vejo, contudo, que é hora de começarmos a discutir os relevantes temas que nos reuniram nesta oportunidade.

Neste primeiro momento, coube-me abordar a questão dos princípios gerais da gestão de recursos públicos.

Para iniciarmos o exame do assunto, entretanto, é necessário que definamos antes o que são princípios.

Em qualquer ciência, princípios são proposições básicas, mandamentos fundamentais, que, ainda que não escritos, condicionam e orientam todas as estruturas lógicas subsequentes.

Tal como qualquer outra atividade humana, a Administração Pública também possui seus princípios, que derivam norte a legislação a ela referente e os atos praticados por seus agentes. Esses princípios podem ser gerais, quando orientam todo e qualquer ato administrativo, ou setoriais, quando balizam certas categorias de atividades da Administração.

Embora os estudos do Direito de virjam na identificação dos princípios gerais, podemos dizer, sem correr grandes riscos, que os mais importantes princípios gerais da Administração Pública são os enumerados no art. 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência. Eles, por sua vez, decorrem de outros princípios ainda mais gerais, que orientam toda a estruturação política e jurídica do País, como, por exemplo, o da isonomia e o republicano.

O princípio da legalidade administrativa é consequência do princípio da legalidade ampla, que assegura que ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Esse é um princípio fundamental, que nasce com o Estado de Direito e que garante respeito aos direitos individuais e sociais.

Assim, o princípio da legalidade administrativa significa que o gestor público, em todas as suas atividades, está sujeito aos comandos da lei. Assim, ele só pode fazer o que a lei permite. Diferente do particular, que pode fazer tudo que a lei não proíbe, a Administração somente pode realizar aquilo que esteja prévia e expressamente autorizada na lei.

Não basta, contudo, cumprir a letra fria da lei. É preciso observar, na prática do ato, o interesse social a ser atendido, ou seja, sua finalidade, que é comumente indissociável da legalidade. O ato realizado para atender um interesse que não o interesse público é um ato ilegal, e sujeita seu agente a sanções administrativas e judiciais.

Por sua vez, o princípio da impessoalidade deve ser interpretado de duas formas, uma relativa aos administrados e outra referente à Administração. No primeiro sentido, ele estaráacionado à finalidade de pública que deve possuir qualquer atividade administrativa, e significa que o Poder Público não pode atuar para beneficiar ou prejudicar grupos ou pessoas.

No tocante ao comportamento da Administração, o princípio da impessoalidade discipula a figura do servidor público que pratica o ato da figura do órgão ou entidade que ele representa. Dessa forma, o ato deve ser imputado não ao servidor, que apenas manifestava vontade desta tal, mas sim ao ente público em cujo nome ele foi produzido.

O princípio da impessoalidade, que nada mais é do que de corréncia, no âmbito da Administração, do princípio da isonomia, tem várias consequências práticas. Por força dele, por exemplo, é vedada a promoção pessoal de autoridades e servidores na publicidade de obras, campanhas ou programas. Por causa dele, é exigido concurso público na seleção de servidores, ou, ainda, exigida licitação na aquisição de bens e serviços. É ele que acarreta a responsabilidade da Administração por prejuízos causados por seus agentes ao particular.

A moralidade é outro pressuposto de validade de todo ato administrativo do Poder Público. Não se trata, contudo, da moral comum, que regula o relacionamento cotidiano do homem do povo com seus semelhantes, mas da moral administrativa, que é o conjunto de regras finais e disciplinares de boa administração, que orientam a aplicação do poder discricionário pelo agente público.

É importante lembrar que a moralidade deve ser observada não somente pelo gestor público, mas igualmente pelo particular que se relaciona com a Administração, que está obrigado a comportar-se com lealdade e boa-fé em todas as oportunidades.

A violação da moralidade caracteriza a improbidade administrativa, o que tem consequências graves. A própria Constituição Federal já prescreve que os atos de improbidade dos servidores públicos podem acarretar a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e a obrigação de ressarcimento ao Erário, nos termos estabelecidos pela lei, sempre juízo das sanções penais cabíveis.

A publicidade sempre foi considerada um princípio da Administração. Nem poderia ser diferente, pois o Poder Público, exatamente em razão de sua natureza, deve agir com a maior transparência possível. Isso é indispensável para que os particulares possam, a qualquer instante, ter conhecimento do que os gestores públicos estão fazendo.

A publicidade é, assim, uma decorrência direta do princípio republicano. *Ares* é pública, e como os agentes públicos nada mais são do que meros administradores dos bens da comunidade a eles confiados, o particular, a fim de poder controlá-los, tem direito de conhecer os atos que administradores praticam, em especial quando tais atos têm reflexo direto sobre ele. É a razão, por exemplo, da divulgação que deve ser conferida aos procedimentos licitatórios, bem como da obrigação de prestar contas.

O princípio da eficiência é o mais recente princípio geral da Administração Pública. Ele foi introduzido na Constituição Federal apenas em 1998, pela Emenda nº 19, e refletiu a tendência, de tecnologia em todo o mundo, de preocupação não apenas com a legalidade, mas também com o bom desempenho dos órgãos e entidades públicas e com a efetiva satisfação dos interesses da comunidade e de seus membros.

Narealidade, entretanto, o princípio da eficiência, tal como o da impessoalidade, tem dois aspectos a serem considerados. O primeiro, que já mencionei, diz respeito ao modo de organizar, de estruturar e de disciplinar os órgãos e entidades da Administração Pública, de maneira a atingir os melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

O segundo aspecto é concernente ao modo de atuação de cada agente público isolado. Pelo princípio da eficiência, é lícito esperar de cada servidor o melhor desempenho ao seu alcance de suas atribuições, de forma a obter os melhores resultados individuais possíveis.

Muitos têm tentado conferir à eficiência posição hierárquica superior à dos demais princípios, alegando que o que realmente importa para a cidadania é que os serviços públicos sejam prestados da melhor forma possível.

Considero equívoca essa posição. Além da Constituição não lhe atribuir essa preeminência, a eficiência não é um valor absoluto, como é no caso das organizações privadas, mas sim relativa, e deve ser tomada em conjunto com os demais princípios gerais da Administração. Preterir que a eficiência venha a se sobrepor a qualquer um dos demais, em especial à legalidade, seria colocar em risco a segurança jurídica e o próprio Estado de Direito.

Além disso, entendo que o legislador constituinte não teria sido mais feliz se, ao invés de consagrar a eficiência como princípio geral, tivesse elegido a efetividade. A eficiência diz respeito apenas ao funcionamento interno da Administração, à maneira como funcionam seus processos de trabalho e como atuam seus agentes.

Essa, entretanto, não é nem a maior preocupação da cidadania, nem a principal finalidade do Poder Público, que deve ter como interesse maior a completa satisfação das necessidades da comunidade e de seus membros. E o que caracteriza essa completa satisfação não é nem a eficiência, nem a eficácia – que apenas indicam o alcance das metas de finanças para a ação estatal, nem a economia – que representam a redução de custos, mas a efetividade, ou seja, a maior satisfação possível das demandas sociais, a uma aceitável relação custo/benefício.

São essas, em síntese, os princípios gerais da Administração Pública, que são, como consequência lógica, os princípios gerais da gestão de recursos públicos, tema que me incumbia apresentar. Gos taria, todavia, de estender um pouco o escopo des

pa lestra, para men ci o nar dois prin cí pi os se to ri a is que consi de ro ex tre ma men te re le van tes para os ges to res de bens e va lo res pú bli cos: o prin cí pio da li ci ta ção e o prin cí pio da pres ta ção de con tas.

O prin cí pio da li ci ta ção signi fi ca que, ex ce to nos ca sos ex pres sa men te pre vis tos em lei, toda e qual quer aqui si ção de bens e ser vi ços a ser paga com re cur sos pú bli cos, se jam esses re cur sos federais, es ta duais ou mu ni ci páis, deve ser pre ce di da do pro ce di men to se le ti vo de fi ni do na legis la ção, cujos obje ti vos são con ferir a todo par ti cu lar in ter es sa do a o por tu ni da de de con tra tar com a Ad mi nis tra ção e se le ci o nar a pro pos ta mais van ta jo sa para o Po der Pú bli co.

Assim, a li ci ta ção é um prin cí pio in stru men tal, que visa ga rantir a con cre ti za ção, no cam po ad mi nis tra ti vo, de vá ri os prin cí pi os ge ra is, como o da iso no mia que, como vi mos, orien ta todo o or de na men to ju rí di co e po lí ti co do País, o da le ga li da de, o da mo ra li da de, o da im pes so a li da de e, em bo ra al guns in sis tam em di zer o con trá rio, tam bém o da e fi ci ên cia, na me di da em que per mi te iden ti fi car a al ter na ti va que me lhor aten de ao in ter es se pú bli co.

O se gun do prin cí pio se to ri al que gos ta ri a de abor dar é o da pres ta ção de con tas, que es ta be le ce que todo ges tor de re cur sos pú bli cos está obri ga do a pres tar con tas de sua uti li za ção à co le ti vi da de. Ele de corre de dois prin cí pi os ge ra is, o re pu bli ca no, que pre co ni za que os bens do Es ta do per ten cem à co le ti vi da de e são ape nas ad mi nis tra dos pe los ges to res pú bli cos, e da pu bli ci da de, que cria para a Ad mi nis tra ção a obri ga to ri e da de de di vul gar seus atos, de modo a pro pi ci ar seu con tro le pe los par ti cu la res.

Des sa for ma, qual quer que seja a ori gem dos re cur sos, aque les que os re ce bem es tão obri ga dos a com pro var, pe ri o di ca men te, sua apli ca ção den tro da lei, da boa téc ni ca e das fi na li da des a que se des ti nam.

O des cum pri men to de tal prin cí pio tem con se quên ci as gra ves. De modo ge ral, pode caracterizar improbidade administrativa, que acarreta as sanções que vimos quando exa mi namos o prin cí pio da mo ra li da de: sus pensão dos di re i to polí ti cos, pe r da da fun ção pú bli ca, in dis po ni bi li da de de bens e obri ga ção de res sar ci men to ao Er á rio, nos ter mos es ta be le ci dos pela lei, sem pre ju í zo das san ções pe na is ca bí ve is.

De modo es pe cí fi co, a fal ta de pres ta ção de con tas traz como de cor rên cia a ins ta u ra ção, no caso de se tra tar de re cur sos fe de ra is, de um pro ce di men to de no mi na do to ma da de con tas es pe ci al, des ti na do a per mi tir ao Tri bu nal de Con tas da Uni ão apu rar a res pon sa bi li da de pela omi são das con tas ou pela mal ver sa ção dos re cur sos e a apli car aos res pec ti vos ges to res as san ções pre vis tas na lei, que vão des de a apli ca ção de mul tas de cer ca de R\$20.000,00 até a con de na ção ao re co lhi men to dos va lo res re pas sa dos pela Uni ão, que pode ain da ser con ju ga da com uma mul ta cor res pon den te a até 100% do va lor do dé bi to. E a con de na ção pelo TCU, por for ça da lei ele i to ral, ain da acarreta a ine legi bi li da de dos ges to res por cin co anos.

Como se vê, a ges tão de re cur sos pú bli cos, em bo ra re pre sen te para o in di ví du o a o por tu ni da de de ser vir à co mu ni da de a que per ten ce, é uma atri bu i ção de ex tre ma res pon sa bi li da de, que deve ser de sem pe nha da com gran de zelo e com atenta ob ser vâ ncia da legis la ção per ti nen te.

Volto, pois, ao início desta apresentação, quando mencionei minha alegria em participar deste evento, em razão da oportunidade que ele representa para o Tribunal de Contas da União de auxiliar os gestores de recursos públicos a desincumbirem-se da árdua tarefa que lhes é atribuída.

Espero que esse objetivo seja alcançado neste encontro, e congratulo-me, mais uma vez, com o Presidente do TCU, Ministro Humberto Souto, pela iniciativa de apoiar sua realização. Cumprimento, principalmente, a Dra. Rosângela Paniago Curado Fleury que, anteriormente, na Segecex, exerceu um elo já vel trabalho, agora à frente da Secretária de Controle Externo do TCU no Estado de Goiás, organizada de forma brilhante este Seminário, aplaudido unanimemente.

Por fim, manifestei meu apreço pelo comparecimento de tantas autoridades municipais, que demonstram, com sua presença, seu compromisso com as comunidades a que servem. Espero que as palestras a serem proferidas ao longo deste dia possam elucidar suas dúvidas e ajudá-las a solucionar suas dificuldades.

Agradeço a atenção de todos e lhes deixo meus votos em suas atividades.
Muito obrigado.