

CARÁTER TÉCNICO-POLÍTICO DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS¹

Lincoln Magalhães da Rocha²

O tema deste painel - Caráter Técnico-Político das Decisões dos Tribunais de Contas - reveste-se de grande interesse, atualidade e complexidade.

Dentre as várias vertentes que o tema apresenta, o nobre conferencista desta manhã, Conselheiro Eurico Barbosa dos Santos, do Tribunal de Contas de Goiás, optou por trazer à consideração dessa respeitável assembléia uma das mais interessantes.

O Regulamento do conclave estabeleceu que nós os debatedores teremos 15 minutos para fazermos a nossa explanação, posicionando-nos contra ou a favor da opinião esposada pelo palestrante.

Minha presença aqui, nesta mesa, como debatedor, comporta algumas considerações de ordem teórica sobre o tema.

Técnica e política são duas das manifestações da inteligência do homem, em seu constante processo de transformação cultural.

Ambas as palavras têm origem na língua grega sendo que técnica provém da palavra Teche (techné) e significa "arte".

Já a palavra política provém do verbete Polis (pólis) e significa "cidade", "estado", donde os adjetivos "urbano", "social", "civil", etc...

A técnica se define ora como a sistematização de processos de uma arte, ofício ou ciência; ora como o conjunto de métodos e processos de uma arte ou profissão ou ainda como um conjunto de métodos e pormenores práticos essenciais à execução de uma arte ou profissão.

Pela sua natureza de processo para exercício de uma profissão ou ciência, admite facilmente os adjetivos como técnica médica, técnica jurídica, técnica legislativa, técnica laboratorial, técnica social, etc...

Essa palavra gerou duas outras cognatas da máxima importância: tecnologia e tecnocracia. A tecnologia é o estudo das técnicas ou ainda o estudo do conjunto de métodos e processos e utensílios das artes e das ciências.

Tecnocracia, por sua vez, é o sistema político em que os técnicos predominam.

Conforme o magistério de Domenico Fisichella exposto por Norberto Bobbio, em seu Dicionário de Política, a noção de tecnocracia está entre as mais ambíguas do corpo conceptual das ciências sociais modernas.

1. Palestra proferida no VIII Congresso da Federação Nacional dos Servidores dos Tribunais de Contas, realizado em Florianópolis-SC, de 13 a 16/10/1998.
2. Ministro do TCU

Entrada na linguagem científica no início dos anos 30, a palavra Tecnocracia designava, originariamente, os químicos-físicos e o papel que eles vinham assumindo no processo de desenvolvimento da sociedade. Passou a ser também aplicada aos engenheiros, aos economistas, aos diretores de produção, aos cibernéticos, aos burocratas aos Estados-maiores das forças armadas e aos altos conselheiros científicos das autoridades governamentais. Em primeiro lugar, portanto, a ambigüidade está na identidade dos atores evocados pela noção.

Um segundo elemento de ambigüidade está na amplitude histórica do fenômeno tecnocrático. Não faltam, na verdade, estudiosos que, baseados no requisito da competência que constitui um dos fundamentos essenciais do "poder dos técnicos", tendem a interpretar como prefiguração de uma civilização tecnocrática os grandes princípios teóricos de muitos pensadores políticos de outros tempos. Assim acontece, por exemplo, em Platão, em cuja sofocracia são colocados em destaque pontos de vista especificamente tecnocráticos. O mesmo se diga da Nova Atlântida de Francis Bacon, descrita como uma enorme instituição de pesquisa científica, onde grupos de especialistas dos vários ramos do saber trabalham para ampliar o domínio do homem sobre a natureza.

Um terceiro elemento de ambigüidade diz respeito à essência e à natureza do Kratos de que são detentores os tecnocratas. Na verdade, ela vai desde a tese que configura tal poder como mera capacidade de influenciar, mediante um papel de consultoria técnica, e desde as decisões dos órgãos públicos, até a tese que individualiza na Tecnocracia um regime social caracterizado pela emancipação do poder das suas tradicionais conotações políticas e pela tomada de uma configuração diferente, despolitizada e de "competência". Por outras palavras, segundo esta última tese, assiste-se a um esvaziamento da função dos executivos na administração pública por obra dos "peritos", que tomam o lugar dos políticos, e por conseqüência aberta à descrição, cede terreno em favor de uma decisão entendida como resultado de cálculos e de previsões científicas e portanto inteiramente privada de resíduos discricionários.

Um último traço de ambigüidade da noção de Tecnocracia é o que se refere ao enquadramento social dos tecnocratas. Eles são vistos, ora como uma categoria profissional, ora como um grupo social, ora como uma nova classe social. É evidente que, na mediada em que os tecnocratas são uma ou outra coisa, seus comportamentos variam sensivelmente, seja em ordem aos sentimentos de grupo e de identidade, seja em ordem ao prosseguimento das metas solidárias.

Já a Política em seu significado original e macro é a arte de governar um Estado ou a própria *"ciência do Estado"* ou ainda a doutrina do Estado.

Foi mais uma vez da Hélade que veio até nós o conhecimento a respeito dessa arte e ciência através da obra de Aristóteles, *Politiké*, como também dos estudos desenvolvidos por Thomás de Aquino.

Ficou célebre a afirmação de Aristóteles segundo o qual "anropoV xwn politikon e Vtin" - o homem é um animal político, no sentido de que ele é um ser que vive em sociedade.

Uma aproximação que reputo indeclinável quando se fala do tema política é a associação com as palavras latinas correspondentes ao grego Polis. Refiro-me aos verbetes "**civitas**" e "**urbs**".

Ambos significam também cidade, Estado.

Urbs têm uma conotação de cidade no sentido material das construções: urbano, urbanidade.

Já **civitas** tem uma conotação mais espiritual, daí "cives" (cidadão) **jus civile** (direito civil), civilização. Esses termos todos, como urbano, civilizado, cidadão, urbanidade, civilização, cidadania; são cognatos de **urbs** e **civitas**, palavras latinas que correspondem a cidade.

Vale a pena trazer à colação um texto de Norberto Bobbio:

"A respeito do fim da Política, a única coisa que se pode dizer é que, se o poder político, justamente em virtude do monopólio da força, constitui o poder supremo num determinado grupo social, os fins que se pretende alcançar pela ação dos políticos são aqueles que, em cada situação, são considerados prioritários para o grupo (ou para a classe nele dominante): em épocas de lutas sociais e civis, por exemplo, será a unidade do Estado, a concórdia, a paz, a ordem pública, etc.; em tempos de paz interna e externa, será o bem-estar, a prosperidade ou a potência; em tempos de opressão por parte de um Governo despótico, será a conquista dos direitos civis e políticos; em tempos de dependência de uma potência estrangeira, a independência nacional. Isto quer dizer que a Política não tem fins perpetuamente estabelecidos, e muito menos um fim que os compreenda a todos e que possa ser considerado como o seu verdadeiro fim: os fins da Política são tantos quantas são as metas de um grupo organizado se propõe, de acordo com os tempos e circunstâncias.

(...)

Quem examinar as definições teológicas tradicionais de Política, não tardará a observar que algumas delas não são definições descritivas, mas prescritivas, pois não definem o que é concreta e normalmente a Política, mas indicam como é que ele deveria ser para ser uma boa Política; outras diferem apenas nas palavras (as palavras da linguagem filosófica são não raro intencionalmente obscuras) da definição aqui apresentada. Toda história da filosofia política está repleta de definições normativas, a começar pela aristotélica: como é bem conhecido, Aristóteles afirma que o fim da Política é não apenas viver, mas viver bem (**Política, 1268b**). Mas em que consiste uma vida boa? Como é que ela se distingue de uma vida má? E, se uma classe política oprime os seus súditos, condenando-os a uma vida sofrida e infeliz, será que não faz Política, será que o poder que ela exerce não é um poder político? O próprio Aristóteles distingue as formas puras de Governo das formas deturpadas, coisa que já antes dele fizera Platão e haviam de fazer, durante vinte séculos, muitos outros escritores políticos; conquanto o que distingue as formas deturpadas das formas puras, seja que nestas a vida não

é boa, nem Aristóteles, nem todos os escritores que lhe sucederam, lhes negaram nunca o caráter de constituições políticas. Não nos iludam outras teorias tradicionais que atribuem à Política fins diversos do da ordem, como o bem comum (o mesmo Aristóteles e, depois dele, o aristotelismo medieval) ou a justiça (Platão): um conceito como o de bem comum, quando o quisermos desembaraçar da sua extrema generalidade, pela qual pode significar tudo ou nada, e lhe quisermos atribuir um significado plausível, nada mais poderá designar senão aquele bem que todos os membros de um grupo partilham e que não é mais que a convivência ordenada, numa palavra, a ordem; pelo que toca à justiça platônica, se a entendermos, desvanecidos todos os fumos retóricos, como o princípio segundo o qual é bom que cada um faça o que lhe incumbe dentro da sociedade como um todo (República, 433a), justiça e ordem são a mesma coisa. Outras noções de fim, como felicidade, liberdade, igualdade, são demasiado controversas e interpretáveis dos modos mais díspares, para delas se poderem tirar indicações úteis para a identificação do fim específico da política.”

Do mesmo modo que a palavra técnica o termo política admite a aposição de adjetivos, como: política econômica, política penitenciária, política administrativa, política eclesiástica, política ecológica e um termo que tem grande interesse para o nosso tema: as políticas públicas.

O posicionamento do TCU sobre decisões políticas é grandemente restritivo: O T.C.U. tem pautado os seus julgamentos pelo prisma da legalidade.

Seu entendimento tem sido no sentido de que ao Tribunal não cabe apontar ao administrador os caminhos a seguir que não os da legalidade; o Tribunal entende que a ele não cabe substituir a vontade do administrador.

Corolário desse posicionamento é seu entendimento de que no caso de desvio de finalidade, o administrador deve ter suas contas julgadas irregulares.

Apenas no que concerne às consequências é que as decisões tem tomado duas vertentes: se o desvio se deu em proveito da comunidade, haverá apenas a multa, sem débito.

A segunda vertente impõe além da multa, débito, se não houver prova de como os recursos foram empregados, caso em que se presume o desfalque ou apropriação em débito. Nessa hipótese há também oportunidade para que o Ministério Público da União providencie as sanções penais.

Talvez o enfoque mais ortodoxo do tema seja aquele que considera a Política como “*poder*” ou como “*vontade política*”.

Assim decisão técnica seria aquela tomada segundo os critérios estritamente legais, burocráticos, contábeis, etc. Decisão política seria aquela tomada como manifestação de poder, portanto subjetivamente, segundo os critérios das vontades individuais ou, eventualmente, coletivas do Tribunal.

Não obstante as colocações que venho fazendo sobre o caráter político das decisões, pode-se muitas vezes afirmar que o Tribunal tem certa política de decidir.

Assim não se pode negar certa política de não admitir requisições de funcionários, de não impor multas muito altas; de eleger por Presidente o mais antigo que ainda não tenha sido Presidente; de não afastar os dirigentes preventivamente, como medida cautelar.

Nessas hipóteses, tanto se pode usar a frase: é a "política" do Tribunal ou é a "filosofia" do Tribunal.

O termo comporta ainda uma breve referência ao problema das políticas públicas.

As políticas públicas são os programas de ação adotados pelos governos.

Podemos dizer que elas representam o Estado em ação, realizando os anseios da coletividade.

A política pública representa aquela área da atividade do executivo que abrange tanto os atos vinculados como principalmente os atos discricionários.

Num primeiro momento ela representa a vontade política do agente político que pode eleger entre uma atividade social, uma atividade da construção material ou mesmo de inserção política internacional.

Essas atividades não se confundem com as normas e atos administrativos, mas com eles têm correlação.

O art. 3º de nossa Lei Maior enumera grandes políticas do país que os constituintes de 1988 alinharam em 4 itens:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Essas são, sem dúvida, as macro políticas governamentais e representam objetivos gerais.

Sua implementação exige políticas públicas especiais.

Resumindo e concluindo: decidir é sempre um ato que implica certo conteúdo político, no sentido lato da palavra. Daí a classificação de agentes políticos que a doutrina apresenta para a categoria daqueles que decidem no sistema tribunais de contas; os ministros, na área federal e os conselheiros, na esfera estadual e municipal.

Predomina, entretanto, o caráter técnico jurídico baseado no princípio da legalidade no plano da superestrutura, e o da técnica contábil e administrativa no plano da infraestrutura, sem prejuízo da análise técnica ínsita à natureza do objeto da decisão: técnica médica, técnica mecânica, técnica gerencial, técnica farmacêutica, técnica arquitetônica, técnica urbana, técnica social, técnica patrimonial, técnica financeira, técnica orçamentária, etc.

Com o advento da Constituição de 1988 e os estudos e contribuições fornecidas pelas entidades superiores de controle, especialmente a INTOSAI (International Organization of the Supreme Audit Institution) e a OLACEFs (Organização Latino-

Americana e do Caribe das Entidades de Fiscalização Superiores) consagrou-se a auditoria operacional e de resultados através da qual a análise das políticas governamentais se tornou obrigatória para o sistema Tribunais de Contas.

E a determinação ao Controle Interno dos três poderes inserta no art. 74 da Constituição ao referir-se ao cumprimento das metas, execução de programas de governo e a avaliação dos resultados quanto à eficácia, e eficiência da gestão pública bem como a administração dos recursos públicos ainda que por entidade de direito privado, não deixa dúvida quanto à natureza técnico política dessas avaliações.