

UM ACERTO E TRÊS EQUÍVOCOS PARA OS ÓRGÃOS DE CONTROLE

João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas de Sergipe

O homem é condenado a ser livre. Esta frase de Jean Paul Sartre, que ilustra a corrente filosófica do existencialismo, denota, em linhas gerais, o ônus humano inescapável de fazer suas escolhas e ser responsável pela determinação de seu caminho. É o reconhecimento do livre-arbítrio, e da possibilidade de autodeterminação do ser humano, criando seu próprio destino, sem estar fadado ao fatalismo.

Muito bem, mas o que a liberdade de conformação da construção do destino humano tem relação com o controle, e mais especificamente com o trabalho de exegese do próprio ordenamento jurídico? Tudo, conforme veremos ao longo do texto. Mas antes, falemos um pouco da norma mais importante do ordenamento jurídico brasileiro: nossa Constituição.

Ora, não há dúvidas de que possuímos uma Constituição Cidadã, que estabelece um projeto de transformação social para a realidade da República Federativa do Brasil. E tal projeto pode ser reconhecido a partir de uma simples leitura da Carta Magna.

Ora, compulsando nossa Lei Maior, pode ser vislumbrado, já a partir do início do seu texto normativo, que todo o Poder emana do povo e deve ser democraticamente exercido de forma direta, ou através de representantes e instituições legitimados para tanto.

E mais do que isso, que o exercício do Poder, por quaisquer dos seus legitimados, tem como fundamentos, ou seja, como valores a serem permanentemente perseguidos: *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.*

Sendo certo que todos estes valores devem ser alcançados de modo conjunto, simultaneamente, cabendo ao intérprete e aplicador do Direito (e também o controlador, pois este também é um intérprete e aplicador do Direito) buscar soluções hermenêuticas que favoreçam conjuntamente todos os fundamentos acima aduzidos.

Ainda na parte inicial da Constituição, pode-se verificar o que denominamos de projeto constitucional, os objetivos da Constituição, que, em nossa visão, representam o projeto de transformação social previsto pela mesma. Diz a norma consubstanciada no

art. 3º da Carta de 1988, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: *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 e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

Mas não para por aí. Estabelecida a forma de exercício do Poder, os objetivos constitucionais, e os valores que devem ser observados no alcance de tais objetivos; a Lei Magna vai estabelecer como tais premissas serão efetivadas: seja assegurando os direitos e garantias fundamentais; seja desenhando a estrutura do Estado Federativo; seja delineando o funcionamento das instituições e centros de poder (inclusive os órgãos de controle), designando competências e meios de arrecadação de recursos, dentre outros aspectos.

Neste ponto, o que queremos salientar é que a Constituição não é simplesmente uma norma jurídica revestida de comandos, ela é uma norma jurídica revestida de comandos que visam determinados fins, que devem ser alcançados observando meios específicos. Ou seja, os fins estão determinados (art.3º) e os meios também (art.2º, art.5º e todo o delineamento do Estado Brasileiro).

E por que esta definição é importante? Porque, se sabemos o que a Constituição pretende (construir uma sociedade livre justa solidária, etc) e se sabemos os valores que devem permear a consecução de tais objetivos (cidadania, soberania, dignidade da pessoa humana, etc); por conseguinte, temos que, por dever normativo, todos os intérpretes e aplicadores do Direito (em seu conceito mais amplo, como propugnou Peter Habermas) devem, em seu mister operativo, levar em conta tais premissas.

Inclusive (e talvez principalmente) aquele que exerce o múnus de controle, já que o controle, nada mais é do que o elemento garantidor de que um padrão de resultado aconteça.

Um controlador de velocidade, por exemplo, tenta garantir que a velocidade não passe de determinado limite, e, para tanto, usa meios idôneos a alcançar tal fim, como por exemplo: limitar a aceleração do motor (controlando a partir do próprio veículo); ou registrar as velocidades para verificação e eventual punição posterior (como no uso de tacógrafos e radares), entre outras possibilidades de controle.

Porém, o mais importante, é que, em qualquer caso, o controle sempre visa a que determinado padrão seja alcançado (no nosso exemplo, a finalidade era a velocidade não ultrapassar determinado patamar).

Pois bem, neste ponto, eis que surge a pergunta: qual o padrão de resultado que os órgãos de controle da ação estatal, previstos constitucionalmente (como Tribunais de Contas e Ministérios Públicos, inclusive os de contas), devem proteger?

Para responder tal pergunta, temos que voltar ao início do artigo, e à autodeterminação do ser humano, inclusive o do intérprete-controlador. Vejamos.

Ora, é certo que a interpretação/aplicação do Direito não é uma questão meramente objetiva; se assim fosse, não haveria tantas controvérsias judiciais acerca de tantos pontos relevantes, opiniões diversas, debates, decisões reformadas, entre outros.

Daí dizermos que há certa liberdade na atuação do intérprete do Direito, pois existem, dentro de determinados parâmetros normativos, espaços para valorações fáticas, uso da argumentação, da interpretação sistemática e teleológica, e até mesmo de argumentos de retórica, de modo a legitimar a melhor exegese ou solução jurídica.

O mesmo ocorre com o intérprete-controlador, pois este, como intérprete, também goza de certa liberdade para o exercício de sua função, não só para o julgamento final do ato de controle, como, ainda, no que se refere ao próprio procedimento de controle em si, tendo relevantes possibilidades de escolhas quanto: ao momento do controle (prévio, concomitante ou a posteriori); ao meio do controle (consensual-pedagógico ou coercitivo-punitivo); ao tipo do controle (controle de meios ou de fins); à profundidade do controle (a quantidade de atos de gestão que serão fiscalizados); à matéria do controle (financeira, contábil, patrimonial, operacional, entre outras); à utilização ou não de recursos de inteligência; à utilização ou não de inspeções *in loco*, entre outros aspectos.

Vê-se, portanto, que a liberdade no procedimento do controle é vasta; como também é vasta a liberdade do ser humano. Porém, mesmo os existencialistas como Sartre, não viam a liberdade de criar um sentido para a vida, como um cheque em branco, sem implicações de responsabilidade, ou obrigações éticas.

Pelo contrário, tanto Sartre, como Heidegger e outros propugnaram o conceito de que a vida deveria ser vivida de acordo com todas as suas possibilidades; ou seja, que o homem não só detinha o dever ético de ser comandante do seu próprio destino, mas também deveria, na construção do seu caminho, procurar viver uma vida plena, extraindo do seu substrato racional todas as possibilidades físicas, emocionais e até mesmo filosóficas, que a sua humanidade poderia lhe proporcionar.

Neste passo, e este é o objetivo do presente artigo, entendemos que obrigação semelhante pode ser aduzida ao intérprete em geral, e especificamente ao intérprete-

controlador, pois este, o intérprete-controlador, deve procurar sempre buscar alcançar a máxima plenitude e eficácia em sua atuação, que seria, como se trata de uma atividade controladora: conseguir a melhor eficácia do seu objeto de controle - as ações dos responsáveis por externar a vontade estatal, os agentes públicos; em função do parâmetro de controle a ser observado, no caso, os objetivos e valores constitucionais. (E nunca, por exemplo, ser instrumento de reprodução de um *status quo* de ineficácia do projeto constitucional).

Deste modo, temos que toda a liberdade do intérprete-aplicador deve ser direcionada a obter o melhor controle possível. E, para tanto, e considerando o escopo reduzido do presente artigo, entendemos que esta liberdade deve ser direcionada, ao menos, à obtenção de um acerto, e evitar a ocorrência de três equívocos na atividade controladora.

Começamos com o acerto, que tem relação com a eleição do parâmetro de controle, pois, como já adiantado acima, considerando que o controle da gestão pública é um instituto constitucional de defesa da própria Constituição, de modo a garantir a integridade dos objetivos e fundamentos (valores) da própria Constituição; então o principal parâmetro de controle deve ser a própria concretização do projeto constitucional.

Deste modo, toda a ação controladora deve ser voltada para a concretização dos direitos fundamentais, e os mencionados objetivos do art.3º da Lei Maior, a começar pela construção de uma sociedade livre justa e solidária (e daí por diante).

Sendo certo que se estes objetivos (como o desenvolvimento nacional e a erradicação das desigualdades regionais) ainda não foram cumpridos na realidade observada, temos que o controle da ação estatal deve ser direcionado para que tais objetivos sejam paulatinamente alcançados, e mais do que isso, de acordo com os valores do art.2º, como a soberania, cidadania, valores sociais do trabalho e livre iniciativa, etc.

Deste modo, toda e qualquer atuação estatal, quando sindicada em termos de controle, deve ser aferida se está em consonância com o cumprimento dos objetivos constitucionais e se de acordo com os valores constitucionais para o cumprimento de tais objetivos.

Este seria, portanto, o acerto controlador: usar o projeto e os valores constitucionais como paradigma maior de controle da atuação estatal. E os equívocos?

Estes decorrem exatamente de uma visão enviesada do controle, que descarta a utilização da Constituição como parâmetro de averiguação. Vejamos.

Ora, o primeiro equívoco é exatamente ter uma visão do controle como um fim em si mesmo. Como, por exemplo, imaginar que o controle existe somente para punir, ou que fiscaliza, inspeciona e julga sem um propósito específico.

De maneira alguma. O controle (agora entendido como controle externo) existe para cumprir uma missão de fazer cumprir os objetivos e valores constitucionais.

Desta forma, por exemplo, toda a atuação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas deve estar vocacionada ao cumprimento das normas e valores constitucionais; e cada julgamento de contas, cada fiscalização, cada encontro pedagógico, cada determinação, cada resposta de consulta deve ter em mente os parâmetros mencionados.

E mais do que isso, como o controle não é um fim em si mesmo, o controle está no mesmo barco da gestão pública; de modo que não há como ter um bom controle, e uma gestão pública ruim. Ambos estão correlacionados, e são duas faces de uma mesma moeda (faces do cumprimento dos objetivos e valores constitucionais), onde o fracasso de um, há de ser o fracasso do outro.

Um segundo equívoco, e que tem relação com o primeiro, é imaginar que o ato de controle pode ser direcionado exclusivamente para o presente. Que as ações podem ser avaliadas, apenas tendo como horizonte, por exemplo, o resultado ao final do exercício avaliado.

Ora, se como dito, o ato de controle visa ao cumprimento de uma série de valores e objetivos, e estes valores e objetivos ainda não estão cumpridos no presente; então, os órgãos de controle devem cuidar para que estes objetivos sejam cumpridos no futuro.

Até porque agir diferente leva a uma de duas conclusões, totalmente disparatadas: ou não se tem compromisso com os objetivos futuros, e o porvir passa a ser visto como uma mera utopia programática sem exigibilidade alguma; ou se acha que o futuro acontecerá por chance ou aleatoriamente, o que é um absoluto equívoco, porque se sabe que se não cuidarmos, planejando, agindo, checando e corrigindo (o velho ciclo PDCA) os resultados não aparecem. (Sendo certo que determinadas políticas públicas demandam anos de atuação sinérgica para obterem resultado. Estamos, portanto, com anos de atraso...).

Por fim, o terceiro e último equívoco, é a correlação dos outros dois, e consiste em achar que se pode controlar setorialmente, segmentadamente. Nunca. O controle tem que ser feito de modo global e concertado. Todas as dimensões analisadas em ponderação conjunta. Expliquemos.

Ora, tomemos como exemplo a segurança pública, onde o aumento de número de furtos e roubos pode estar correlacionado com uma diminuição da atividade econômica, onde uma vez aumentando o número de desempregados, e de pessoas sem ter de onde tirar o seu sustento, pode haver o incremento de pessoas que possam recorrer à marginalidade.

Do mesmo modo, baixos índices em educação podem fazer com que a atividade econômica se retraia na medida de uma baixa oferta de uma mão de obra qualificada.

Mais eventos violentos e pessoas com menos recursos para gastar com saúde, podem fazer com que haja um colapso no sistema de saúde pública. Podendo se correlacionar, ainda, que pessoas menos instruídas podem vir se prevenir menos de doenças e diminuir sua expectativa de vida (e mais procurar os serviços de saúde).

Deste modo, vê-se nitidamente que as dimensões vinculadas à concretização de direitos fundamentais estão interligadas. Tudo porque não há como privilegiar a dignidade da pessoa humana, sem que haja segurança, saúde e educação. Não há como haver desenvolvimento nacional, sem que sejam extirpadas as desigualdades interregionais. Não dá para construir uma sociedade livre justa e solidária, havendo preconceitos e discriminações.

Tudo está correlacionado, logo todos estes valores e objetivos devem ser alcançados de forma conjunta e sinérgica, pois do mesmo modo que de nada vale uma licitação boa, com contratação ruim; contas com demonstrativos perfeitos e resultados sociais péssimos; temos também que nenhuma transformação social será efetiva, enquanto todas as dimensões da dignidade da pessoa humana não forem plenamente efetivadas para todos.

Desta forma, resumindo o que foi discutido acima, temos que a Constituição atribuiu aos órgãos de controle, e mais do que isso, aos agentes públicos que são responsáveis pela atuação destes órgãos, uma margem de liberdade de meios e de escolhas na concretização de seus misteres. Porém, esta liberdade veio acompanhada de uma responsabilidade tremenda em relação à realidade social brasileira, e à concretização dos objetivos e valores constitucionais. Cabe, portanto, aos órgãos de controle, procurar acertar e fugir dos equívocos, e assim, bem exercitar sua liberdade de

atuação, e cumprir com excelência a sua missão de colaborar com o processo de transformação social de nosso país: cumprindo e fazendo cumprir a nossa Constituição.