

# A SUSTENTABILIDADE COMO ASPECTO ESSENCIAL DO CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA (OU A BOA GESTÃO É CONSTITUÍDA DE CONSTITUIÇÃO)

## 1 – INTRODUÇÃO

Não que ser excelente hoje, quero ser excelente amanhã. Esta frase do fictício Rei Edutriv, monarca lendário por sua sabedoria na gestão, espelha, com extrema simplicidade, um dos segredos de uma gestão pública de qualidade. Expliquemos.

Realmente, um dos maiores equívocos quando pensamos em gestão, é raciocinar exclusivamente em cima do hoje, do aqui e agora. Como se o presente exaurisse toda e qualquer aspiração humana; como se o amanhã fosse aleatório e não dependesse do hoje; como se o futuro fosse um fardo, que fazemos questão de não saber, esquecer; e sobre o qual não queremos nem pensar ou prever.

Ou seja, infelizmente, a regra dos Governos é simplesmente apagar os incêndios do presente, que sabemos não são poucos, a fim de superar os problemas imediatos e, principalmente, traçar o caminho para as próximas eleições.

E olvidando, e muitas vezes ignorando, as repercussões das ações do presente para o planejamento do futuro. Sendo certo que o futuro se constrói paulatinamente a partir do hoje.

Nesta medida, o foco de gestão está sempre nos próximos quatro anos, e nunca prevendo ou planejando o que acontecerá nos próximos vinte ou cinquenta anos. Salvo quando passam a agir sobre o presente, os efeitos de problemas desprezados no passado; problemas que se tivessem sido resolvidos anteriormente, demandariam muito menos trabalho, sofrimento e conseqüências negativas.

A Previdência é um exemplo clássico, e no caso específico sergipano, de muito tempo já se sabia que o Regime Próprio de Previdência não sustentava incorporações de cargos comissionados e o adicional de um terço sobre o vencimento-base aos 25 anos de tempo de serviço (exatamente porque aumentavam o benefício futuro de aposentadoria, sem uma base contributiva correspondente); e a previdência de exclusão somente se deu no ano passado.

Do mesmo modo que gratificações que se incorporam nos últimos três anos antes da aposentadoria, inatividade de pessoas muito jovens, ou o pagamento de pensões durante longuíssimos períodos também não se sustentam em termos atuariais (e ainda não há uma providência legislativa sobre o assunto).

E, se hoje estamos a quebrar a cabeça sobre o que fazer sobre esta despesa que consome cada vez mais espaço em nosso PIB, um dos motivos mais relevantes é o fato de que este problema já sinalizava como premente há muito tempo; mas, as demandas do presente acabaram sempre

deixando sua resolução para depois. Faz uma maquiagem aqui, outra ali, mas a resolução efetiva e definitiva do problema nunca se impôs. E eis que agora há um consenso estadual e nacional de que o problema deve ser resolvido. Exatamente por ter se tornado insustentável.

## 2 – DA INSUSTENTABILIDADE

Esta situação não se sustenta. É insustentável.

Ora, quantas vezes não escutamos tal expressão? Seja ao avaliar a gordura de Fulano que engorda dois quilos por mês, alimenta-se muito mal, fuma e não pratica exercícios. Seja ao criticar Beltrano que compra tudo que vê pela frente, está com o salário reduzido por consignados e pensões alimentícias, está no cheque especial e paga apenas o mínimo da fatura de cartão de crédito. Seja até em elogiar Sicrano que trabalha 16 horas por dia, não tira férias e come apenas fast-food.

São situações insustentáveis porque não se sustentam no longo prazo; redundarão em uma perplexidade no futuro: um problema sério de saúde no primeiro e terceiro casos; e uma insolvência civil no segundo.

Muito bem, mas será que no âmbito do Poder Público, das políticas estatais, será que não surgem situações semelhantes? Que gerarão perplexidade no futuro? Infelizmente, pululam casos em que tal insustentabilidade ocorre. Basta verificar o dia-a-dia da gestão pública brasileira.

Realmente, será que não é insustentável estimular o transporte individual em cidades onde cada vez mais pessoas precisam se deslocar? Será que deve ser incentivada a compra de carros, quando os congestionamentos paralisam as grandes cidades?

E depois do congestionamento, deve ser permitido o uso indiscriminado de motocicletas, motonetas ou ciclomotores para driblar o trânsito? Qual será o custo das horas paradas no trânsito? Pior, qual será o custo dos milhares de jovens que morrem, ou ficam sequelados todos os dias em acidentes com veículos de duas rodas?

Custo emocional acima de tudo, por causa da tragédia, mas também custo com perda de mão-de-obra, com reabilitação, com atendimento de alta complexidade, entre outras situações indesejáveis.

Neste ponto, eis que surge a pergunta: ora, e o Direito? O ordenamento jurídico? Ele está alheio a este vício da insustentabilidade? Será que a Constituição chancela esta perplexidade? Entendo que não. E explicaremos a seguir.

## 3 – A SUSTENTABILIDADE E O DIREITO

Defendemos que o Direito não está alheio à insustentabilidade. Mais do que isso,

entendemos que a sustentabilidade como um princípio jurídico sistêmico que está inserido na moldura conformadora da Constituição Federal, e que, pela Constitucionalização do Direito, condiciona todo o ordenamento jurídico, inclusive o Direito Administrativo no que tange à regulação dos atos estatais.

Ou seja, apregoamos que o próprio ordenamento jurídico tem um compromisso com a face futura do desenvolvimento social da comunidade; com a viabilidade vindoura da concretização dos direitos fundamentais; com a construção de um porvir onde os objetivos constitucionais tenham eficácia plena.

E assim, tudo aquilo que prejudique, em última análise, este cumprimento dos objetivos constitucionais (como o cumprimento pleno, universal e irrestrito do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, conforme será asseverado adiante) é considera ilícito.

E esta conclusão decorre de uma premissa simples: a de que a própria Constituição não tem uma perspectiva de vigência limitada; ou seja, ele tem uma pretensão normativa não somente presente, mas também futura, de modo que ela, a Constituição, enquanto norma, comanda que a ordenamento constitucional deve permanecer vigente e eficaz no presente e no futuro.

E mais do que isso, quando falamos de vigência e eficácia, não estamos exclusivamente a tratar de uma vigência puramente normativa, ou de uma eficácia capenga sufocada pela Reserva do Possível. Quando falamos em vigência e eficácia futura, estamos tratando não de coisas ideais, mas sim da real concretização do projeto constitucional, no sentido de, por exemplo, realmente serem diminuídas as desigualdades interregionais, na construção verdadeira de uma sociedade livre justa e solidária, na efetiva garantia do desenvolvimento social, ou, em última análise, na garantia e concretização, em todos os seus prismas, do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Neste prisma, tem-se por óbvio que, se à luz da Constitucionalização do Direito, a Constituição deve servir de lente para a interpretação de todo o ordenamento jurídico, isto é exigido para que o ordenamento jurídico seja interpretado em harmonia, com vista sempre à concretização desta visão de futuro do projeto constitucional.

E, para tanto, deve o intérprete, quando do exercício de seu mister, ao usar a lente da Constituição para compreender o Direito; interpretar o ordenamento jurídico à luz de uma perspectiva futura de eficácia da Constituição. De modo a, na prática, sem rodeios, discursos falsos, e ideologias de dominação, fazer concretizar o projeto constitucional.

Desta forma, se há decisões estatais que levam às perplexidades mencionadas, ou seja, que não se sustentam no futuro; ou melhor dizendo, que não se sustentam na sua missão de fazer cumprir o projeto constitucional no futuro; então estas decisões estatais são contrárias à Constituição; e, logo, são ilícitas e merecem ser controladas e sancionadas por antijuridicidade ou vício de conduta.

Traçaremos adiante mais detalhes de como o próprio Direito tem mecanismos para reprimir atos insustentáveis. Mas, para tanto, será necessário revisitar um conceito importantíssimo: o conceito de interesse público.

#### 4 – O INTERESSE PÚBLICO À LUZ DA SUSTENTABILIDADE.

Ora, simplificando conceitos complexos de Direito Constitucional e Administrativo, temos que o Estado e sua face operacional, a Administração Pública, têm a sua atuação adstrita à consecução do interesse público. Ou seja, o Estado e todos os seus entes e agentes têm, em todas as suas ações, que buscar o interesse público. Mas o que seria interesse público?

Seria a busca de um interesse supraindividual, que libertado de um interesse puramente egoístico, busca concretizar pretensões coletivas voltadas ao bem comum e ao desenvolvimento social de uma determinada comunidade.

Neste ponto, em uma visão singela, interesse público seria aquilo que é bom para todos em uma perspectiva coletiva; o que é muito interessante em termos de uma visão ideal, mas talvez não seja tão concreto a ponto de dar uma dimensão específica à ideia que queremos transmitir.

Desta forma, procuraremos transmitir a ideia de interesse público a partir de algumas exclusões de conteúdo, de modo que o halo de indeterminação deste conceito jurídico se vá reduzindo.

Ora, antes de mais nada, cabe estabelecer que o interesse público tem uma dimensão supraindividual, na medida em que no conceito de interesse público não são abrangidos interesses egoísticos, assim definidos aqueles que são indiferentes ou mesmo contrários ao bem estar coletivo.

Neste mister, por exemplo, quem deseja avançar o seu terreno na faixa litorânea de uso comum, construir uma estrada que somente beneficie uma fazenda, ou poluir um rio, para ter custos menores de operação, não está obviamente observando o interesse público.

O que não quer dizer que o concessionário de um serviço público de qualquer natureza (energia, ou transporte público), ao auferir lucro (interesse individual), não está agindo em prol do interesse público. Ele está sim, porque na medida em que consegue o seu proveito econômico, empresta sua expertise e capital para satisfazer uma necessidade útil a um grande contingente de pessoas. Ou seja, sua atuação melhora o bem-estar coletivo, e como veremos adiante, está afinada com o projeto constitucional (que pressupõe e valoriza o capital e o trabalho na busca do desenvolvimento nacional).

Também o interesse público não é necessariamente o interesse da maioria, porque há ocasiões em que o ordenamento jurídico impõe que a vontade da maioria deve reverenciar o interesse da minoria. Notadamente no caso de observância de direitos fundamentais.

E exemplificando, temos que se em um avião houver duzentas e noventa e nove pessoas sãs e uma pessoa correndo risco de vida; é dever do comando da aeronave envidar todos os esforços para salvar o indivíduo enfermo. Isto porque o interesse da maioria de pessoas de continuar a viagem deve se curvar ao direito fundamental à saúde e à vida do indivíduo doente.

E daí, duas conclusões: a primeira, que a consecução do interesse público está liberta de uma concepção utilitarista de que o interesse da maioria deve sempre prevalecer. E a segunda, que decorre da primeira, é a de que se há direitos considerados como fundamentais, direitos que detêm um grau máximo de proteção no âmbito do ordenamento jurídico, então a consecução do interesse público estará intimamente correlacionada à concretização destes direitos e à observância das garantias nele previstas.

E, neste prisma, se a Constituição tem uma pretensão de vigência prospectiva, então a consecução do interesse público estará estritamente correlacionada à concretização dos direitos e garantias fundamentais no presente e no futuro.

Continuando nossa linha de raciocínio, temos que, do mesmo modo, o interesse público não está vinculado a um interesse financeiro do ente estatal. Até porque, sem qualquer exercício de pieguismo, a pecúnia, as finanças o dinheiro não são fins em si mesmos (não trazem por si só bem-estar aos cidadãos). Não configuram o fim da atuação do Estado e dos agentes públicos, mas sim (e exclusivamente) um meio para que o Estado cumpra os seus fins (de bem-estar coletivo, de interesse público).

Até porque o menor preço (e o correspondente menor custo, em uma perspectiva de favorecer o acúmulo de recursos) é apenas uma face (dentre várias outras) de um Princípio Constitucional (o da Economicidade), que tem que ser ponderado e harmonizado com inúmeros outros (inclusive o da Sustentabilidade).

Deste modo, por exemplo, se a solução de longo prazo para a infraestrutura de uma determinada necessidade de transportes é o trem ou o metrô; então, mesmo que o investimento em transporte rodoviário seja menos oneroso, a solução que deve ser adotada é aquela que resolva efetivamente o problema, e não aquela meia-boca, que minimize a questão no presente, mas que leve a uma perplexidade no futuro.

(E, neste ponto há de ser ponderada a perspectiva de longo prazo da utilização, pois a rodovia pode ser mais barata hoje; porém, somando os custos de manutenção, mais os custos de operação, e mais ainda os custos da inviabilização, se simplesmente a infraestrutura rodoviária não der mais conta da operação, então teremos por certo que a solução do transporte ferroviário é efetivamente mais barata).

Deste modo, resumindo o que foi delineado neste item, temos que a consecução do interesse público está relacionada com a concretização do projeto constitucional, no presente e no futuro,

incluído neste projeto, em prioridade máxima, a efetivação presente e futura dos direitos fundamentais.

Daí que qualquer atuação do Poder Público que prejudique, cause embaraço ou desmereça o projeto constitucional ou a concretização de direitos fundamentais, esta será contrária ao interesse público (e daí ser ilícita).

Neste prisma, e remontando ao argumentado anteriormente, em termos de curatela do futuro pelo Direito, temos que qualquer política pública que, no longo prazo, se mostre ineficaz, não atendendo, ou mesmo prejudicando a efetividade dos direitos fundamentais, esta será antijurídica por confronto ao Princípio da Sustentabilidade.

Assim, se os gastos com Previdência estão impedindo que haja melhores investimentos em saúde e educação, ou em obras de infraestrutura que garantam o desenvolvimento nacional, então este financiamento previdenciário pode ser considerado insustentável e contrário ao ordenamento constitucional, devendo ser corrigido.

Se o crescimento das cidades está desordenado, e não há mobilidade urbana, então o investimento em transporte individual pode ser considerado insustentável e ilícito. Se não há leitos de UTI suficientes para atender as demandas presentes e futuras de pacientes, então a política pública respectiva pode ser considerada contrária ao interesse público, insustentável e inconstitucional.

Mas se nestes casos há ilícito, como será a repressão destes atos ilícitos? É o assunto do próximo item.

## 5 – CONTROLE E SUSTENTABILIDADE

Muito bem, mas se estamos em sede de uma Revista vinculada ao Controle Externo, nada mais natural que façamos a correlação entre o Controle e a Sustentabilidade. Mas qual seria esta relação? Expliquemos.

Ora, por que se controla? Em última análise, para garantir que as decisões estatais sejam reverentes ao ordenamento constitucional e legal; e mais do que isso, que sejam aptas a cumprir os objetivos da República Federativa do Brasil (e mais uma vez fazemos remissão ao art.3º da Constituição Federal), observando os Princípios previstos na Constituição com vista a tal mister (Princípios Democrático, Separação de Poderes, Dignidade da Pessoa Humana, Legalidade, Moralidade, Eficiência, Publicidade, Proporcionalidade, Razoabilidade, etc etc etc).

E indo um pouco mais além, o controle existe para garantir que as decisões estatais homenageiem o interesse público (que, como vimos, se confunde com a concretização do projeto constitucional).

Muito bem, eis que surge, portanto, a Sustentabilidade como talvez o Princípio Constitucional mais caro ao controle. Expliquemos o porquê.

Ora, como definimos anteriormente, diz-se que a finalidade constitucional do Estado é cumprir os objetivos previstos na Constituição, como a construção de uma sociedade livre, justa, solidária, garantir o desenvolvimento nacional, reduzir as desigualdades interregionais, promover o bem de todos, etc.

Do mesmo modo, temos que a atuação administrativa dos entes públicos deve ser feita de modo a que o Estado, que comporta todos os entes administrativos, seja reverente ao comando constitucional mencionado.

O que, em nossa visão, corresponde exatamente á atuação do Estado em prol do interesse público. Ou seja, demonstra-se uma circularidade: o Estado deve agir em prol do projeto de transformação social previsto na Constituição, para que este projeto paulatinamente seja construído (efetivação em concreto do art.3º da Lei Maior); e mais do que isso (e talvez este seja o maior desafio), efetivar o comando constitucional de modo a que a flecha da eficácia e concretização caminhe sempre para frente, exatamente porque é sempre positivo o influxo evolutivo preconizado pela Lei Maior.

Ou seja, o dever do Estado é paulatinamente concretizar o comando constitucional (influxo positivo) de modo a que se alcance o objetivo final (concretização efetiva do art.3º da Constituição), sem que haja nenhum tipo de retrocesso no meio do caminho (isto é, sem influxos negativos).

Ou, dizendo em outras palavras, é dever do Estado agir com sustentabilidade, no sentido de que as ações estatais devem sustentar o projeto constitucional, para que este não seja nem uma quimera e nem uma utopia. Como ainda, que este processo de efetivação dos objetivos constitucionais (o projeto constitucional) seja sustentável, na medida em que este processo não comporte, de modo algum, retrocessos.

E o Controle? Este tem que cuidar para esta sustentabilidade efetivamente ocorra na prática, exatamente porque o Controle revela a face do Estado que tem que cuidar para que as outras faces do Estado (face Legislativa, face Executiva e face Judiciária) cumpram seu dever de fazer com que a República Federativa do Brasil, em última análise, cumpra os objetivos previstos na Lei Maior, notadamente aqueles resumidos no art.3º do comando constitucional.

Ou seja, se o Princípio da Sustentabilidade exige a concretização evolutiva e contínua do projeto constitucional; e se os órgãos de controle existem para proteger este mesmo projeto constitucional; então desde logo se depreende a correlação entre um e outro.

E como isto se revela na prática? Ora, em função do que foi delineado, os agentes públicos, aqueles que no exercício de suas funções públicas revelam a vontade do Estado, devem explicitar esta “vontade” em acordo com este projeto de eficácia da Constituição, ou seja, devem agir em prol

do interesse público; o que nada mais é do que atuar de modo tendente a concretizar o projeto previsto constitucionalmente. Fazer evoluir e cuidar para que não haja involução. Este é o dever do agente público.

E o dever do Controle? É cuidar para que a atuação dos agentes públicos obedeça a este paradigma. Por isso a importância da sustentabilidade como princípio informador do Controle, porque ela dá a noção de movimento, de caminhada em prol do futuro, de evolução, ou mesmo de visão da gestão pública como fazendo parte de um projeto, em que cada gestor, em seu tempo de mandato, contribui para que a obra constitucional seja perene e evolutiva até um estágio ideal em que o Brasil alcance os índices de qualidade de vida e desenvolvimento humano de países do primeiro mundo,

Ou que alcance até patamares superiores, onde a convivência pacífica, a igualdade de oportunidades, o desenvolvimento pleno das potencialidades de todos os seres humanos sejam a normalidade (o que, em última análise é o que todos os cidadãos brasileiros esperam).

Sendo certo que todas as atuações do Controle, tais como análise de contas, representações, imputação de sanções, ou o exercício de sanções visa a que exatamente sejam corrigidos os desvios da atuação estatal, de modo que este mesmo Estado cumpra o seu mister previsto na Constituição.

## 6 – CONCLUSÃO

Neste prisma, voltando ao início do presente texto, temos que o Princípio da Sustentabilidade exige um desenvolvimento social contínuo e evolutivo, em que o Estado brasileiro cumpra sempre em maior medida (até o cumprimento total) os objetivos previstos na Constituição.

Por isso, não basta aos gestores públicos serem excelentes hoje, porque muitas vezes a excelência do hoje é construída às custas de um futuro tenebroso, ao serem utilizadas práticas insustentáveis, como a utilização de um endividamento crescente, ou pagamento de benefícios sem lastro atuarial, ou o desenvolvimento com exaurimento de recursos naturais, ou simplesmente o não investimento em educação, prejudicando o desenvolvimento futuro.

Os gestores têm de ser excelentes amanhã, sendo certo que este amanhã alvissareiro é construído a partir do hoje; e somente com uma ação excelente hoje, pode ser planejado e desenhado um futuro de qualidade.

Deste modo, a real e efetiva excelência, que deve ser perseguida pelos gestores, e cobrada pelos órgãos de Controle é a excelência sustentável, ou seja, aquela que projeta uma efetividade real de todos os direitos e garantias fundamentais chancelados pela Constituição (e, no caso brasileiro, sintetizados no artigo 3º do texto constitucional) e ansiados por todos os cidadãos.

Ou, como diria o lendário Edutriv, em seu poder de sabedoria e síntese: a boa gestão é

constituída de Constituição.