

A CONTRIBUIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA A DEMOCRACIA E O COMBATE À CORRUPÇÃO NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO *

Ricardo Schneider Rodrigues **

Resumo: O enfraquecimento do Estado Democrático de Direito guarda certa relação com o fenômeno da globalização, do declínio da democracia e da evolução da corrupção no Brasil, resultando em grandes perdas de recursos públicos. Algumas soluções apontadas são a reafirmação do princípio da legalidade, o incremento da consciência crítica da sociedade civil e a abertura de canais de democracia direta. Nesse contexto, os Tribunais de Contas desempenham papel importante sob dois aspectos: como fonte de informações qualificadas sobre a Administração Pública, valiosas para a mobilização de grupos sociais e para a atuação dos meios de comunicação; e como emissor de decisões com relevante repercussão no processo eleitoral democrático, ao inviabilizar a participação na disputa de candidatos cujas contas tenham sido reprovadas.

Palavras-Chave: Globalização. Democracia. Corrupção. Controle Externo. Administração Pública. Tribunais de Contas.

CONTRIBUTION OF THE COURTS OF ACCOUNTS TO

* Artigo publicado originalmente na obra CARVALHO, Fábio Lins Lessa de (Coord.). *Direito Administrativo Democrata*. Curitiba: Juruá, 2021. p. 107-128. ISBN 978655605658-6.

** Pós-Doutorando pelo Grupo de Pesquisas *SmartCitiesBr-EACH* da Universidade de São Paulo. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas. Coordenador Adjunto e Professor da Graduação e do Mestrado em Direito do Centro Universitário Cesmac. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Alagoas.

DEMOCRACY AND THE BATTLE AGAINST CORRUPTION IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION

Abstract: The weakening of the Democratic Rule of Law State is related to the phenomenon of globalization, the decline of democracy and the evolution of corruption in Brazil, resulting in large losses of public resources. Some solutions suggested are the reaffirmation of the principle of legality, the increase of critical awareness of civil society and the opening of channels of direct democracy. In this context, the Courts of Accounts play an important role in two aspects: as a source of qualified information on Public Administration, valuable for the mobilization of social groups and for the performance of the media; and as an issuer of decisions with relevant repercussions on the democratic electoral process, by making it impossible for candidates whose accounts have been disapproved to participate in the dispute.

Keywords: Globalization. Democracy. Corruption. External Control. Public administration. Courts of Accounts.

INTRODUÇÃO



presente trabalho busca analisar a relação entre o fenômeno da globalização, em especial seus efeitos sobre a democracia, e o incremento da corrupção na Administração Pública, como fatores nocivos ao Estado Democrático de Direito. A partir de revisão bibliográfica e de análise qualitativa, a avaliação baseia-se em obras de Gerardo Pisarello¹ e Mario Eduardo Martinelli,²

¹ PISARELLO, Gerardo. Estado de Derecho y crisis de la soberanía en América Latina: algunas notas entre la pesadilla y la esperanza. In: CARBONELL, Miguel. (Org.). *El Estado de Derecho: dilemas para América Latina*. México: Palestra Editores, 2009, p. 223-248. Disponível em: <http://vlex.com/source/estado-derecho-dilemas-america-latina-6425>. Acesso em: 6 fev. 2013.

² MARTINELLI, Mario Eduardo. O “homem supérfluo” no capitalismo latino-

com foco na América Latina, e de Eric Hobsbawm,³ numa perspectiva geográfica mais ampla.⁴

O objetivo do trabalho consiste em investigar se o controle externo da Administração Pública pelos Tribunais de Contas pode contribuir de modo relevante para a consolidação do Estado Democrático de Direito, em especial para o fortalecimento da democracia e o combate à corrupção.

1. GLOBALIZAÇÃO, DEMOCRACIA E CORRUPÇÃO

O Estado de Direito caracteriza-se por quatro notas clássicas, quais sejam: o império da lei, a divisão dos poderes, a fiscalização da administração e direitos fundamentais para todos.⁵ Sua degradação atual se dá por fatores internos e externos. Entre os fatores internos, um estaria atrelado à fiscalização: o enfraquecimento dos controles horizontais entre os poderes do Estado, mormente pela preponderância do Executivo sobre os demais, notada nos Estados latino-americanos, abrindo caminho para que uma série de poderes invisíveis⁶ atue em benefício de seus interesses particulares.⁷ Dessa forma, o Direito deixaria de ser um instrumento de cooperação social e passaria a servir a

americano à época da globalização neoliberal. In: _____. *A deterioração dos direitos de igualdade material no neoliberalismo*. São Paulo: Millenium, 2009, p. 120-176.

³ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. Tradução José Viagas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

⁴ Ampla no sentido de analisar os fenômenos globalmente, enquanto os outros autores citados estudaram-nos com enfoque mais regionalizado.

⁵ PISARELLO, Gerardo. Estado de Derecho y crisis de la soberanía en América Latina: algunas notas entre la pesadilla y la esperanza. In: CARBONELL, Miguel. (Org.). *El Estado de Derecho: dilemas para América Latina*. México: Palestra Editores, 2009, p. 225. Disponível em: <http://vlex.com/source/estado-derecho-dilemas-america-latina-6425>. Acesso em: 6 fev. 2013.

⁶ Expressão citada por Gerardo Pisarello contida na obra: BOBBIO, Norberto. *A democracia e o poder invisível*. In: _____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 83-106. Adiante será aprofundada a ideia de Bobbio sobre o tema do poder invisível na democracia.

⁷ PISARELLO, *Idem*, p. 225.

benefícios privados, de modo que a racionalidade da honestidade pública cederia à lógica da corrupção.⁸

Os benefícios indevidos auferidos pelos agentes públicos e por particulares decorrem da extenuação dos mecanismos de controle e da opacidade de muitos atos do Estado que, por ser democrático, deveria prezar pela transparência, uma vez que a regra é o caráter público de suas deliberações.⁹

A corrupção apresenta para os seus beneficiários um problema de ordem prática, que seria conciliar simultaneamente o sistema normativo, que lhes propicia obter vantagens indevidas, com o próprio subsistema da corrupção, que atua à margem daquele.¹⁰ Atuar de modo contrário, é dizer, sem esta conciliação entre os dois sistemas, equivaleria a “matar as galinhas dos ovos de ouro”.¹¹ Há interesse em se manter o sistema do modo que está, sem aperfeiçoá-lo a ponto de tornar efetivos os meios de controle da Administração Pública, mas também sem tirar a ilusão de que se estaria combatendo o referido mal.

Tal exigência dupla cria uma “rede de cumplicidade” aliçada na manutenção do sigilo inerente a tais negócios escusos e, também, numa adesão retórica permanente ao ordenamento jurídico que, falho, permite extrair as benesses desejadas. Por trás da fachada legal e representativa, que exalta a Constituição e as leis como mitos políticos, há um Estado clandestino com códigos e tributos próprios, centros de poder ocultos, objetivando a apropriação privada de bens públicos.¹²

Isso propicia a enorme concentração do poder político e econômico nas mesmas pessoas, favorecendo a institucionalização da corrupção e ferindo o princípio republicano segundo o qual as funções públicas não devem ser exercidas por aqueles

⁸ PISARELLO, *Idem*, p. 232-233.

⁹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 86.

¹⁰ PISARELLO, *Idem*, p. 233.

¹¹ PISARELLO, *Idem*, p. 233.

¹² *Ibidem*, p. 233.

privadamente interessados nelas.¹³

Segundo o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) 2019, desenvolvido pela Transparência Internacional (TI), a corrupção ainda é um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento do Brasil, que continua estagnado com 35 pontos – de 100 possíveis –, sua menor pontuação no (IPC) desde 2012, ocupando a 106ª posição, atrás de países como Bósnia e Herzegovina, Etiópia, Gâmbia e Tanzânia. A TI aponta como um dos desafios atuais a crescente interferência política nos órgãos de controle e a aprovação de legislação que ameaçaria a independência dos agentes da lei e a *accountability* dos partidos políticos.¹⁴

Outro estudo indica que a maior eficácia das leis e a efetividade do governo correspondem a um menor nível de corrupção percebida no país. Estima-se que se o país tivesse um nível de percepção da corrupção igual à média de países avaliados, haveria um incremento de 15,5% em seu produto *per capita* e teria economizado, no período de 1990 a 2008, o custo médio anual da corrupção na ordem de US\$ 8,8 bilhões ou R\$ 41,5 bilhões a preços correntes de 2008, o que corresponde a 1,38% do PIB. O estudo demonstrou, ainda, que as economias mais corruptas, segundo o índice de percepção da corrupção, têm os menores Produtos Internos Brutos (PIB) *per capita*.¹⁵

De fato, há um movimento, cada vez mais crescente, intitulado de “Direito Administrativo do Medo”, que, a pretexto de conter os alegados excessos dos órgãos de controle, os quais teriam o condão de gerar na Administração Pública uma “crise da ineficiência pelo controle”, postula o recrudescimento dos

¹³ *Ibidem*, p. 234.

¹⁴ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção 2019*. Tradução Vicente Melo. Berlim: 2020. Disponível em: <https://comunicidade.transparenciainternacional.org.br/asset/67:indice-de-percepcao-da-corrupcao-2019?stream=1>. Acesso em: 19 jan. 2021.

¹⁵ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Relatório corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. São Paulo, mar. 2010. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/wp-content/uploads/2012/05/custo-economico-da-corrupcao-final.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2013.

limites à responsabilização dos agentes públicos.¹⁶ Embora traga consigo algumas críticas válidas, tal concepção tende a enfraquecer os mecanismos de controle da Administração Pública, sem que, em contrapartida, vislumbrem-se ganhos reais para toda a sociedade.

Além dos fatores internos, entre os quais se menciona o relativo à fiscalização da Administração Pública, Pisarello aponta um fator externo como responsável pela crise dos Estados de Direito latino-americanos: o modo como ocorreu a inserção desses Estados na ordem econômica e política internacional. A partir das décadas de 60 e 70, o intervencionismo do Estado Social cedeu espaço a um novo intervencionismo, de cunho neoliberal. A partir do segundo pós-guerra, propagou-se uma liberalização massiva da economia e a desmobilização de movimentos político-sociais contrários ao sistema socioeconômico hegemônico.¹⁷

O processo de globalização teria conduzido à substituição da política pelo mercado como instância de regulação social, conferindo poderes a atores externos representados pelas empresas transnacionais, agentes financeiros especuladores e instituições financeiras internacionais, o que debilita a noção de

¹⁶ “As inseguranças e o medo decorrentes das ações de improbidade, dos tribunais de contas e da Justiça Eleitoral exigem a implementação de limitações legais à responsabilização dos agentes públicos, e de um espaço de tolerabilidade ao erro do gestor, de modo a evitar as condenações desproporcionais e indevidas, razão pela qual tratamos da limitação legal da responsabilização e ainda da gestão de riscos” (SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito Administrativo do Medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 378. “[...] Sob as garras de todo esse controle, o administrador desistiu de decidir. Viu seus riscos ampliados e, por um instinto de autoproteção, demarcou suas ações à sua ‘zona de conforto’. Com isso, instalou-se o que se poderia denominar de crise da ineficiência pelo controle: acuados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger [...]” (GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Direito Administrativo do Medo*. *Revista de Direito do Estado*, vol. 1, n. 71, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-cri-se-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 14 mai. 2020).

¹⁷ PISARELLO, Gerardo. *Idem*, p. 237.

soberania do Estado nos países latino-americanos, cujas cláusulas constitucionais, diante das condições impostas, teriam sido condenadas à absoluta ineficácia normativa.¹⁸

Entre as referidas cláusulas, podem ser apontadas aquelas referentes aos direitos fundamentais sociais à educação e à saúde, que ainda estão muito distantes do mínimo que se espera de concretização num Estado Democrático de Direito, em especial no Brasil.

Para Manuel Castells, a globalização da economia e da comunicação, estimulada pelos Estados-nação, teria desestruturado as economias nacionais e a capacidade do próprio Estado-nação para enfrentar problemas originalmente globais, como as crises financeiras, climáticas e de direitos humanos.¹⁹

Uma das soluções apontadas por Gerardo Pisarello seria a reafirmação do valor do Direito e da legalidade, possivelmente a única forma de salvar os mais débeis do fogo cruzado entre os aparatos coativos paraestatais e privados. O autor critica a superficialidade das concepções revolucionárias dos anos 60 e 70, que reduziam o Direito a um instrumento das estruturas econômicas dominantes, sendo hoje, a seu ver, necessário buscar a democracia e seu aprofundamento.²⁰

Além disso, postula o fortalecimento dos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos e a remoção da atmosfera ideológica que defende a ingovernabilidade das democracias, cujo corolário foi o fortalecimento pernicioso do Poder Executivo e a imposição de limites ao poder econômico e fiscal dos Parlamentos, de modo a impedir uma resposta política a qualquer demanda social que provoque um aumento do gasto público.

Nesse ponto, entende que a suposta ingovernabilidade das democracias se deveria mais a um déficit de deliberação e

¹⁸ *Ibidem*, p. 238.

¹⁹ CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 17-18.

²⁰ *Ibidem*, p. 239-240.

de participação do que a seu excesso. Especificamente quanto à América Latina, aponta o caráter insuficientemente representativo de suas democracias, a transformar assuntos públicos em privados, gerando um processo de apatia e desprezo.²¹

A solução para esse déficit democrático, ao ver de Pisarello, seria opor à institucionalização da delegação a institucionalização da deliberação, estimulando a função cooperativa do Direito e a consciência crítica da sociedade civil e privilegiando as soluções alcançadas por ideias debatidas em vez da salvação messiânica. Isso se daria pelo fortalecimento do Parlamento, em detrimento do presidencialismo arraigado na história latino-americana e, no plano extrainstitucional, abrindo-se canais maiores de democracia direta, citando o exemplo brasileiro do orçamento participativo como um caso a ser estudado. Nesse contexto, cita Peter Habermas, Jonh Ely e Luigi Ferrajoli a respeito do papel da jurisdição quanto à abertura dos canais de participação da cidadania.²²

Pisarello ressalta que as garantias jurídicas básicas, as normas jurídicas, não podem, por si sós, proteger a sociedade civil, sendo necessária uma cidadania viva para a formação e a influência de um espaço público de opinião, pois, ao final, as sociedades não contam com outra garantia além delas próprias.²³

Nesse aspecto – da importância da cidadania na discussão pública e do fortalecimento da democracia –, Mario Eduardo Martinelli reconhece que o caminho político é árduo. Os grupos econômicos que controlam o processo de formação do capital ocupariam todas as posições estratégicas no sistema de poder. Mudanças somente seriam possíveis se forças políticas fossem capazes de exercer um papel hegemônico nos sistemas de poder, pela ocupação de posições estratégicas por forças representativas dos interesses da maioria²⁴ – classes médias, proletário e

²¹ *Ibidem*, p. 240-244.

²² *Ibidem*, p. 244-246.

²³ *Ibidem*, p. 247-248.

²⁴ MARTINELLI, Mario Eduardo. O “homem supérfluo no capitalismo latino-

homem supérfluo.²⁵

Martinelli afirma que, no Brasil, o processo eleitoral mascara e legitima uma pseudodemocracia que perpetua uma elite político-econômica. O desenvolvimento real dependeria de uma autenticidade do processo democrático eleitoral.²⁶ Entende ser urgente o engajamento de novos movimentos sociais, na América Latina, organizados em prol da regeneração do que denomina constitucionalismo social (antítese do neoliberalismo), do crescimento econômico, do aumento do investimento produtivo, da expansão dos direitos de igualdade material, da melhoria da qualidade do ensino público fundamental etc. Por meio de tais movimentos seria possível aumentar a pressão social sobre os detentores de cargos estratégicos, para requerer uma justiça distributiva.²⁷

Outra visão a respeito do tema é a de que se viveria o paradoxo de ter a democracia como modelo claramente dominante e, ao mesmo tempo, insuficiente para lidar com diversos problemas da sociedade atual. Eric Hobsbawm afirma que hoje a república democrática, constitucional, representativa e moderna é praticamente uma unanimidade em termos de forma de Estado dominante. Sem embargo, tece críticas à democracia liberal, modelo-padrão de Estado constitucional, onde há a garantia do império da lei e diversos direitos e liberdades civis e políticas, governado por autoridades, com assembleias representativas, eleitas pelo sufrágio universal, por eleições regulares. Questiona o fato de que, para atuar, essa democracia liberal necessita

americano à época da globalização neoliberal". In: _____. *A deterioração dos direitos de igualdade material no neoliberalismo*. São Paulo: Millenium, 2009, p. 140-141.

²⁵ “[...] O homem supérfluo é aquele excluído do mercado de trabalho formal e da sociedade de consumo. Privado do gozo dos direitos fundamentais de igualdade material e, conseqüentemente, do gozo dos direitos fundamentais de liberdade e das faculdades jurídicas, o homem supérfluo mantém-se marginalizado da esfera dos direitos fundamentais. [...]” (*Ibidem*, p. 119).

²⁶ *Ibidem*, p. 141-142.

²⁷ *Ibidem*, p. 172-174.

de um “Estado nacional”; este se acha cada vez mais enfraquecido diante da força do mercado, potencializada pela globalização.²⁸

Mais um aspecto interessante apresentado pelo autor é o divórcio evidente entre os cidadãos e a esfera da política, notado em países como os Estados Unidos ou na Grã-Bretanha, pela queda da participação nas eleições.²⁹ Entre nós, apesar de isso não ocorrer em virtude do voto obrigatório, é inegável o desinteresse do cidadão comum em relação às questões políticas.

O autor destaca também a queda de uma das presunções que suportam a ideia dos Estados-nações modernos: a de que eles poderiam proporcionar aos seus cidadãos serviços que, de outro modo, não poderiam usufruir com efetividade, como a manutenção da lei e da ordem. Para Hobsbawm, a partir da década de 70, o surgimento de um *laissez-faire* ultraradical, que critica o Estado e busca a redução de seu papel a todo custo, somado ao seu enfraquecimento – do Estado –, vem transformando cidadãos em meros consumidores.

A implantação da lógica de que todo e qualquer serviço público prestado pelas autoridades é indesejável ou pode ser prestado mais efetivamente pelo mercado implica o encolhimento do papel do Estado, que passa a confiar mais nos mecanismos econômicos privados, em substituição à mobilização ativa de seus cidadãos.³⁰

O problema é que nos países ricos, os triunfos extraordinários da economia põem à disposição dos consumidores mais do que qualquer Estado ou ação coletiva propiciou em tempos menos ricos. O alerta feito por Hobsbawm consiste justamente na constatação de que o ideal da soberania de mercado não complementa a democracia liberal, mas, em verdade, representa uma alternativa a ela e a todos os tipos de política, pois nega a

²⁸ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. Tradução José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 97-98.

²⁹ *Ibidem*, p. 103.

³⁰ HOBBSAWM, *Idem*, p. 104-105.

necessidade de decisões políticas, uma vez que a participação no mercado substituiria a participação da política. A tese é que o processo seletivo contínuo de descobrir o que as pessoas desejam – e que é proporcionado pelo mercado – seria mais eficiente do que contar votos em eleições. Disso resulta que o Estado territorial soberano, elemento essencial à política, encontra-se cada vez mais fraco.³¹

Os movimentos ou mecanismos políticos que anteriormente mobilizavam os mais pobres coletivamente e conferiam algum significado à democracia experimentam um enorme declínio. Como consequência disso, há uma redução na vontade de participação dos cidadãos na política.³²

Uma possível causa para esta desmobilização é apontada por Norberto Bobbio ao tratar do pluralismo. Para o autor, as doutrinas pluralistas nascem a partir da descoberta da importância dos grupos sociais, os quais se colocam entre o indivíduo e o Estado, e gozam de certa autonomia em relação ao poder central, usufruindo o direito de participar da formação das deliberações coletivas.³³ Para Bobbio, juntamente com o benefício decorrente da fragmentação do poder há o malefício da desagregação.³⁴ Do ponto de vista do Estado, há o risco do enfraquecimento da força unificante e necessária. Do ponto de vista do indivíduo, o risco decorre da tendência natural de cada grupo enrijecer suas estruturas a partir do aumento do número de membros e do seu raio de atuação, de modo que o indivíduo libertado do Estado-patrão pode tornar-se escravo de muitos patrões.³⁵

Uma hipótese³⁶ para a desmobilização política seria o efeito colateral do pluralismo crescente na sociedade

³¹ *Ibidem*, p. 105-106.

³² *Ibidem*, p. 107.

³³ BOBBIO, Norberto. *As ideologias do poder em crise*. Tradução João Ferreira. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, p. 30.

³⁴ *Ibidem*, p. 31.

³⁵ *Ibidem*, p. 33.

³⁶ Não é objeto do presente trabalho o aprofundamento desta hipótese.

contemporânea, por meio da proliferação de diversos grupos de interesses, que não se uniriam nem mesmo em relação a questões de interesse comum, em prejuízo de todos.

Não se desconhece a existência de outro fenômeno mais recente e igualmente perigoso para a democracia, que corresponde a um maior envolvimento do cidadão com a política, mas de forma pouco saudável, mediante polarizações que, levadas ao extremo, permitem a assunção do poder por indivíduos autoritários.

A partir do contexto norte-americano, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt observam que “o enfraquecimento de nossas normas democráticas está enraizado na polarização sectária extrema – uma polarização que se estende além das diferenças políticas e adentra conflitos de raça e cultura”.³⁷

Esses autores apontam a tolerância mútua entre as partes concorrentes, que devem se aceitar como legítimos rivais, e a contenção dos políticos em relação às suas prerrogativas institucionais, como normas básicas necessárias para a preservação do equilíbrio do sistema de freios e contrapesos inerente à democracia. Indicam ainda quatro sinais que sugerem a existência de um indivíduo autoritário no poder: rejeitar as regras democráticas em jogo; negar a legitimidade dos oponentes; tolerar e encorajar a violência; e apresentar disposição para restringir liberdades civis de seus opositores.³⁸

São desafios enormes à democracia e que merecem ser devidamente estudados, todavia, decorrem de outras circunstâncias, em princípio alheias ao papel exercido pelos Tribunais de Contas, razão pela qual não aprofundaremos tal enfoque neste trabalho.

2. O CONTROLE EXTERNO SOBRE A ADMINISTRAÇÃO

³⁷ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. *E-book*, posição 256.

³⁸ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. *E-book*.

PÚBLICA A CARGO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA

Os Tribunais de Contas podem desempenhar um papel de grande importância tanto para a recuperação do Estado de Direito do ponto de vista suscitado por Pisarello, como para o fortalecimento da democracia e o combate à corrupção. Algumas das soluções apontadas, como a reafirmação do Direito e da legalidade, o incremento da consciência crítica da sociedade civil, o fortalecimento do Parlamento, a abertura de canais de democracia direta e a busca por uma cidadania viva podem ser alcançadas com base numa atuação mais expressiva das Cortes de Contas.

Sua atuação como órgão fiscalizador por excelência das contas públicas, nisso compreendidas as políticas públicas, permite uma evolução no contexto democrático sob diversas dimensões. A primeira, relativa à melhoria da informação disponibilizada à sociedade civil, com um aval técnico, a respeito da gestão dos administradores públicos, de modo a permitir um maior controle social sobre as atividades desenvolvidas, refletindo, certamente, nas escolhas dos representantes do povo durante as eleições.

A mobilização popular e o fomento da cobertura política pela imprensa podem ser potencializados pelo incremento da transparência das deliberações das Cortes de Contas. A Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), contribuiu ao assegurar ao cidadão, independentemente da apresentação dos motivos determinantes da solicitação, o direito de obter informação relativa ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores (arts. 7º, inc. VII, “b”, e 10, § 3º).

Sem dúvida, essa normatização ampliou o canal de

participação da cidadania, provendo-a de mecanismo relevantíssimo para a obtenção de informações importantes para o fortalecimento do debate público e para o despertar da consciência crítica da sociedade civil. O cidadão passou a ter a possibilidade de, caso queira, ser um agente provocador da ação do Estado, com maior poder de pressão, e de contribuir para o desmantelamento da “rede de cumplicidade” citada por Pisarello.³⁹ Poderá, também, vir a ser um fator de união da sociedade em prol de interesses comuns, independentemente do grupo social a que cada indivíduo pertence.

A segunda dimensão consiste no fato de que as decisões dos Tribunais de Contas, no exercício da competência estabelecida no art. 71, inc. I, da Constituição da República, têm o condão de gerar a inelegibilidade dos gestores públicos que tiverem suas contas reprovadas, por ato doloso de improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, inc. I, “g”, da Lei Complementar nº 64, de 1990, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010, de iniciativa popular, amplamente conhecida como “Lei da Ficha Limpa”. Nesses casos, retiram-se da disputa eleitoral indivíduos descomprometidos com o interesse público, abrindo caminho para a renovação política e a elevação do patamar ético na Administração Pública, o que confere maior autenticidade ao processo democrático eleitoral.

Exemplo disso é o julgado do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no Recurso Especial Eleitoral nº 61922/TO, que manteve o indeferimento do registro de candidatura a deputado estadual de postulante cujas contas relativas a convênios federais foram rejeitadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU).⁴⁰

No caso concreto, o Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (TRE/TO) havia indeferido o registro em razão de

³⁹ PISARELLO, *Idem*, p. 233.

⁴⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial eleitoral nº 619-22.2010.6.27.0000. Recorrente: Paulo Roberto Ribeiro. Recorrido: Ministério Público Federal. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 26 de abril de 2012. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, Tomo 106, p. 32, 6 jun. 2012.

decisão irrecorrível do TCU que rejeitou as contas prestadas pelo então gestor, por constatar irregularidades insanáveis que configuraram atos dolosos de improbidade administrativa, enquadrando a hipótese no art. 1º, inc. I, “g”, da Lei Complementar nº 64, de 1990, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 135, de 2010 (Lei da Ficha Limpa).⁴¹

Um dos fatos narrados no acórdão corresponde ao desvio de verba da União, em convênio destinado à reforma e ampliação de Hospital Municipal. Segundo o TCU, não houve a comprovação da aplicação dos recursos federais repassados; ocorreu fraude no processo licitatório e a realização de despesas amparadas em documentos fiscais inidôneos, inclusive mediante a utilização de entidade de fachada (laranja) e conluio entre o gestor e o beneficiário. O Tribunal Superior Eleitoral negou provimento ao recurso do candidato, interposto em face da decisão do TRE/TO, confirmando a decisão da Corte *a quo*.⁴²

Diante disso, percebe-se a enorme importância que as Cortes de Contas têm no processo eleitoral, como instituição essencial para o fortalecimento da democracia. O exercício de suas competências de modo eficiente e comprometido com os valores constitucionais permite extirpar da disputa eleitoral indivíduos descomprometidos com a boa administração pública, além de fornecer à população e aos meios de comunicação informações valiosas para a análise dos interessados em concorrer a cargos públicos eletivos. Com efeito, “o TCU tem papel de extrema importância no controle da corrupção, ao revisar e julgar as condutas de gestores quanto à efetiva e regular aplicação dos recursos públicos federais sob a sua gestão”.⁴³

Esse novo patamar ético também vem avançando para impor restrições na ocupação não apenas de cargos públicos

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ TEIXEIRA, Vilmar Agapito. O controle da corrupção: oportunidades e desafios. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p. 340.

eletivos, mas de cargos em comissão e funções gratificadas, conforme a Resolução nº 156, de 8 de agosto de 2012,⁴⁴ do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que proibiu a designação para função de confiança ou a nomeação para cargo em comissão de pessoa que tenha praticado os atos tipificados como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral.⁴⁵

Em Alagoas, o Tribunal de Justiça já aplicou a Resolução do CNJ e exonerou dez servidores que deixaram de comprovar que não se enquadravam nos casos de inelegibilidade eleitoral previstos Lei Complementar nº 64, de 1990, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010.⁴⁶

Alguns Tribunais de Contas já adotaram essa medida, como o Tribunal de Contas dos Estados de Pernambuco⁴⁷ e de Rondônia.⁴⁸ Em Alagoas, essa prática ainda não foi acolhida. Seria atitude de grande valia para o fortalecimento da instituição a vedação do acesso a cargos comissionados, destinados constitucionalmente às funções de direção, chefia e assessoramento (art. 37, inc. V, da CR/88), por indivíduos que estão impedidos

⁴⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 156, de 2012. Proíbe a designação para função de confiança ou a nomeação para cargo em comissão de pessoa que tenha praticado os atos que especifica, tipificados como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral, e dá outras providências. *Diário da Justiça Eletrônico/CNJ*, nº 143, Brasília, DF, 9 ago. 2012, p. 3-5.

⁴⁵ VASCONCELLOS, Marcos de. CNJ aprova “ficha limpa” de comissionados no Judiciário. *Revista Consultor Jurídico*, 31 jul. 2012. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-jul-31/cnj-aprova-resolucao-exige-ficha-limpa-comissionados-judiciario>. Acesso em: 6 fev. 2013.

⁴⁶ MARQUES, Maikel. TJ exonera dez servidores que descumpriram resolução do CNJ. *Sala de Imprensa do Tribunal de Justiça de Alagoas*. Maceió, 15 fev. 2013. Disponível em: <http://www.tjal.jus.br/?pag=verNoticia¬icia=5926>. Acesso em: 13 mar. 2013.

⁴⁷ LEI da ficha limpa também é adotada pelo Tribunal de Contas. *Gerência de Jornalismo do Tribunal de Contas de Pernambuco*. Recife, 07 jun. 2012. Disponível em: http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php?option=com_content&view=article&id=3544:lei-da-ficha-limpa-tambem-e-adotada-pelo-tribunal-de-contas&catid=692:2012-junho&Itemid=168. Acesso em: 13 mar. 2013.

⁴⁸ TCE aplica regras da ficha limpa para ocupantes de cargos comissionados. *Tribunal de Contas do Estado de Rondônia*. Porto Velho, 24 maio 2012. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/noticia.aspx?id=5247>. Acesso em: 12 mar. 2013.

de ocupar mandatos eletivos.

É paradoxal admitir que uma pessoa enquadrada na “Lei da Ficha Limpa” – e, portanto, impedida de ocupar relevantes cargos de gestão, tais como o de Prefeito, Governador ou Presidente do Poder Legislativo – possa ser nomeada, por exemplo, para uma Diretoria de Fiscalização do Tribunal de Contas, cuja atribuição é justamente a de fiscalizar gestores públicos que puderam participar e lograr êxito no processo eleitoral por não terem mácula alguma à luz da referida lei.

Numa outra dimensão, há que se considerar um papel de extrema relevância a ser desenvolvido pelos Tribunais de Contas, nem sempre devidamente notado. Por força do disposto no art. 1º, inc. I, da Constituição, e da dimensão objetiva de todos os direitos fundamentais nela insculpidos, impõe-se aos Tribunais de Contas uma atuação forte, ao menos quando em jogo o mínimo existencial que deve ser assegurado a cada indivíduo em nossa sociedade.⁴⁹ É por meio da efetivação de políticas públicas, que devem ser fiscalizadas por tais Cortes, que os direitos fundamentais são concretizados.

O direito à educação é um exemplo emblemático. Nos termos expressos no texto constitucional, visa ao pleno desenvolvimento da pessoa e ao seu preparo para a cidadania (art. 205, CR), sendo essencial para a higidez do regime democrático. Apesar da elevada densidade normativa com que o constituinte delimitou os contornos desse direito no texto constitucional, qualificando a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos como um direito público subjetivo, cujo não oferecimento ou cuja oferta irregular implicam a responsabilidade da autoridade competente (art. 208, inc. I, §§ 1º e 2º, CR), prevendo, inclusive, recursos específicos para o seu financiamento (art. 212), ainda se está distante dos patamares mínimos aceitáveis quando se comparam nossos indicadores com os de outros

⁴⁹ RODRIGUES, Ricardo Schneider. *Os Tribunais de Contas e o Mínimo Existencial em Educação: fundamentos para uma atuação forte*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

países com semelhante nível de desenvolvimento. Indispensável, portanto, a atuação do controle externo no sentido de induzir a implementação de tais direitos.

Não obstante esse papel central na fiscalização das contas públicas, os Tribunais de Contas também não estão imunes às influências dos “poderes invisíveis” mencionados por Pisarello e Bobbio⁵⁰ como um dos fatores internos a solapar o Estado de Direito e a democracia. Inúmeros casos de conselheiros processados e até mesmo afastados de suas funções pelo Superior Tribunal de Justiça corroboram o sentimento comum de que a influência política nas Cortes responsáveis pela fiscalização da Administração Pública é perniciososa. É a velha questão de quem vigia o vigilante (*Quis custodiei custodes?*), suscitada desde os tempos de Platão.⁵¹

Segundo Bobbio, por séculos a democracia foi condenada por ser uma forma de governo má em si mesma, justamente por ser o governo do povo e o povo não estar em condições de governar. A partir do momento em que a democracia foi alçada à condição de melhor forma de governo (ou a menos ruim), passou-se a avaliar esses regimes a partir de suas promessas não cumpridas. Para o autor, não foram cumpridas as promessas de autogoverno, igualdade (não apenas formal, mas substancial também), nem a de debelar o “poder invisível”.⁵²

No estado constitucional, um dos princípios fundamentais é a regra do caráter público, cuja exceção – o segredo – somente se justifica se limitada no tempo. A democracia representativa está assentada no ideal do caráter público do poder, entendido como não secreto, mas aberto ao público, consistindo esse num dos traços fundamentais a distinguir o estado constitucional do absoluto.⁵³ O exercício do poder sem essa característica – pública – denota o “poder invisível” aludido por Bobbio.

⁵⁰ PISARELLO, *Idem*, p. 225.

⁵¹ BOBBIO, 1986, p. 99.

⁵² *Ibidem*, p. 100.

⁵³ *Ibidem*, p. 86-76.

Dessa forma, à parte a discussão da composição da Corte de Contas em sua formação ideal, é dizer, com membros que venham de todos os estratos estabelecidos na Constituição da República e preencham integralmente os seus requisitos,⁵⁴ os Tribunais de Contas possuem a capacidade de exercer papel fundamental para suplantar os problemas já mencionados.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Tribunais de Contas não podem ser instituições meramente burocráticas e inúteis, pois têm entre suas competências a responsabilidade por avaliar as contas de todos os gestores públicos. Sua atuação técnica permite apreciar dados contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais de difícil compreensão para a grande maioria da sociedade. Suas conclusões tanto podem impedir o acesso de maus gestores aos cargos públicos eletivos como fornecem à população e aos meios de comunicação informações de compreensão mais acessível, por exemplo, ao julgar pela rejeição ou aprovação das contas de determinado gestor.

Recentemente, com a expansão da aplicação da “Lei da Ficha Limpa” para outros setores da Administração Pública, como os Tribunais de Justiça e de Contas, que vêm adotando seus critérios em relação aos seus cargos comissionados, potencializa-se a importância dessas decisões. O juízo negativo em relação às contas de determinado gestor terá o condão de impedir que ele venha a ocupar não apenas mandatos eletivos, mas diversos cargos importantes da Administração Pública, tornando o

⁵⁴ Nos termos dos arts. 73 e 75 da Constituição da República, bem como da Súmula nº 653 do Supremo Tribunal Federal, as Cortes de Contas devem ser integradas por conselheiros escolhidos livremente pelo Poder Legislativo e pelo Chefe do Poder Executivo, além de outros escolhidos a partir de lista composta por membros das carreiras do Ministério Público de Contas e da Auditoria. Além disso, todos devem contar com idoneidade moral, reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública e mais de dez anos de exercício profissional.

serviço público menos propenso à corrupção.

Uma atuação comprometida e judiciosa das Cortes de Contas reforça o valor do Direito e da legalidade, bem como contribui para reduzir a impunidade e a corrupção no seio social, que tanto prejudica o país, além de ser um ator essencial ao controle das políticas públicas necessárias à concretização de direitos fundamentais. A democracia será assim fortalecida, pois essa atuação não apenas oferece maior transparência sobre os atos administrativos praticados pelos gestores públicos, mas o faz mediante um juízo de legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70, *caput*, da CR/88), ofertando à sociedade um conhecimento aprofundado da Administração que, de outra forma, dificilmente seria compreendida com tanta clareza em todos seus aspectos.

Segundo Bobbio, a maior ou menor relevância da opinião pública – considerada como opinião relativa aos atos públicos – “depende da maior ou menor oferta ao público, entendida esta exatamente como visibilidade, cognoscibilidade, acessibilidade e, portanto, controlabilidade dos atos de quem detém o supremo poder”. Para o autor, a publicidade é uma categoria iluminista que representa um dos aspectos da batalha contra o “reino das trevas” (absolutismo), sendo bem ajustada ao contraste entre o “poder visível” e o “poder invisível”.⁵⁵

Cumprir aprofundar o conhecimento sobre o papel e os instrumentos ao alcance das Cortes de Contas, para delas extrair (e cobrar) todo o seu potencial, de modo a permitir que cumpram o seu verdadeiro desígnio republicano e democrático.



REFERÊNCIAS

⁵⁵ BOBBIO, 1986, p. 89.

- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, Norberto. *As ideologias do poder em crise*. Tradução João Ferreira. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 156, de 2012. Proíbe a designação para função de confiança ou a nomeação para cargo em comissão de pessoa que tenha praticado os atos que especifica, tipificados como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral, e dá outras providências. *Diário da Justiça Eletrônico/CNJ*, nº 143, Brasília, DF, 9 ago. 2012, p. 3-5.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial eleitoral nº 619-22.2010.6.27.0000. Recorrente: Paulo Roberto Ribeiro. Recorrido: Ministério Público Federal. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 26 de abril de 2012. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, Tomo 106, p. 32, 6 jun. 2012.
- CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Relatório corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. São Paulo, mar. 2010. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/wp-content/uploads/2012/05/custo-economico-da-corrupcao-final.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2013.
- GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Direito Administrativo do Medo. *Revista de Direito do Estado*, vol. 1, n. 71, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-criese-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 14 mai. 2020.
- HOBBSAWM, Eric. *Globalização, Democracia e Terrorismo*.

- Tradução José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- LEI da ficha limpa também é adotada pelo Tribunal de Contas. *Gerência de Jornalismo do Tribunal de Contas de Pernambuco*. Recife, 7 jun. 2012. Disponível em: http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php?option=com_content&view=article&id=3544:lei-da-ficha-limpa-tambem-e-adotada-pelo-tribunal-de-contas&catid=692:2012-junho&Itemid=168. Acesso em: 13 mar. 2013.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- MARQUES, Maikel. TJ exonera dez servidores que descumpriram resolução do CNJ. *Sala de Imprensa do Tribunal de Justiça de Alagoas*. Maceió, 15 fev. 2013. Disponível em: <http://www.tjal.jus.br/?pag=verNoticia¬icia=5926>. Acesso em 13 mar. 2013.
- MARTINELLI, Mario Eduardo. O “homem supérfluo no capitalismo latino-americano à época da globalização neoliberal”. In: _____. *A deterioração dos direitos de igualdade material no neoliberalismo*. São Paulo: Millenium, 2009, p. 120-176.
- PISARELLO, Gerardo. Estado de Derecho y crisis de la soberanía en America Latina: algunas notas entre la pesadilla y la esperanza. In: CARBONELL, Miguel. (Org.). *El Estado de Derecho: dilemas para América Latina*. México: Palestra Editores, 2009, p. 223-248. Disponível em: <http://vlex.com/source/estado-derecho-dilemas-america-latina-6425>. Acesso em: 6 fev. 2013.
- RODRIGUES, Ricardo Schneider. *Os Tribunais de Contas e o Mínimo Existencial em Educação: fundamentos para uma atuação forte*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito Administrativo do*

Medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

TCE aplica regras da ficha limpa para ocupantes de cargos comissionados. *Tribunal de Contas do Estado de Rondônia*. Porto Velho, 24 maio 2012. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/noticia.aspx?id=5247>. Acesso em: 12 mar. 2013.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção 2019*. Tradução Vicente Melo. Berlim: 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/67:indice-de-percepcao-da-corrupcao-2019?stream=1>. Acesso em: 19 jan. 2021.