

Tribunal de Contas e Democracia

J. Elias Dubard de Moura Rocha*

Ao sermos gentilmente convidados a escrever acerca do Tribunal de Contas nessa Revista flagramo-nos tentados a fazê-lo em torno do tema do combate à improbidade administrativa, o qual fora firmado como prioridade do Ministério Público de Pernambuco para o ano de 1996, haja vista sermos membros desta Instituição.

No entanto, para usar o jargão forense, a própria consciência profissional chamou-nos o feito à ordem impelindo-nos no sentido de homenagear os que fazem esse Tribunal e, indo para além das idéias técnico-jurídicas, repousar em seu papel no processo nacional de consolidação democrática.

Desde a promulgação da Constituição de 5 de outubro de 1988 a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito assim declarado no seu Preâmbulo e no seu artigo 1º¹. A adjetivação democrática do Estado de Direito exige do intérprete a compreensão do termo **Democracia** no novo arquétipo Estatal que determinará o papel a ser exercido pelas instituições públicas brasileiras.

Uma primeira concepção de Democracia, em termos modernos, encontra-se fundada numa concepção da liberdade individual circunscrita à esfera da autonomia privada. Nestes termos, a liberdade-autonomia apresenta-se como expressão negativa de Poder Político e, portanto, pela "**ausência de constrangimento físico ou espiritual**"², no entanto, tendo em vista a fragilidade desta esfera de autonomia e dos riscos decorrentes da constituição de uma autoridade política surge "**a liberdade-participação, e que con-**

siste em associar os governadores ao exercício do Poder para deste modo o impedir de lhes impor medidas arbitrárias"³. Essa idéia [liberal-individualista] de Democracia restringe-se, portanto, ao governo definindo-a como "**sistema de gobierno que aplica la regla de la mayoría para la adopción de decisiones**"⁴ e, embora seja regida pelos princípios da "**soberania popular, eleições, parlamentos, independência dos juizes, liberdades públicas, pluralismo partidário**"⁵, será posta em em seque com a formação dos grandes centros urbanos, de uma nova classe social, de novos interesses emergentes desde a Revolução Industrial estendendo-se o termo Democracia para além da dimensão de Poder Político, pois, "**para a imensa massa dos seres humanos, a liberdade concebida como uma qualidade inerente à sua natureza é apenas uma pressogativa estéril desde o momento em que eles não estão em condições de fruir efectivamente dela. Que importa que o homem seja livre de pensar se a expressão de sua opinião o expõe ao ostracismo social, que seja livre de discutir as condições do seu trabalho se a sua situação econômica o obriga a curvar-se à lei do empregador, que seja livre de organizar os seus ócios se a necessidade do pão cotidiano absorve todo o seu tempo, que seja livre de desenvolver a sua personalidade pela cultura e pela contemplação de um universo oferecido a todos se lhe falta materialmente um mínimo vital...?**"⁶.

Dessa deficiência libertária da Democracia do liberalismo surgirão os movimentos socializantes os

* Promotor de Justiça do Estado de Pernambuco e Mestre em Direito Público.

¹ **Preâmbulo:** "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático..." Art.1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático e tem como fundamentos: 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.

² BURDEAU, G. A Democracia, p. 10.

³ *Ib. idm.*

⁴ FARREL, Martín Diego. La Democracia Liberal, p. 105.

⁵ DUVERGER, Maurice. Os Grandes Sistemas Políticos, p. 33.

⁶ BURDEAU, G. Op. , p. 14.

quais buscarão um novo conceito de Democracia - material em contraposição à formal - e até mesmo a negação desta última⁷, cuja experiência do séc. XX deixou evidenciado a impossibilidade de se renunciar a uma e outra, sendo o grande desafio da humanidade a conciliação da Democracia política e da Democracia social e econômica já que "Politicamente, o objetivo da democracia é a libertação do indivíduo relativamente às restrições autoritárias, a sua participação no estabelecimento da regra que, em todos os domínios, ele será obrigado a observar. Econômica e socialmente, a vantagem da democracia analisa-se através da existência, no seio da coletividade, de condições de vida que garantam a cada um a segurança e o desafio adquiridos para sua felicidade"⁸.

O Estado Democrático de Direito configura-se (ou pretende configurar-se) como a conciliação de dois processos históricos paradoxais - o Estado liberal da democracia política e o Estado socialista da democracia social e econômica - onde nem se renuncie à uma ou outra Democracias. Tal se firma na medida em que "A estrutura da constituição do Estado social é tendencialmente positiva porque: (1) constitui e conforma a sociedade através da imposição de fins e tarefas aos poderes públicos e (2) consagra, ao lado dos direitos negativos, direitos fundamentais de natureza positiva, que implicam direitos de participação e direitos a prestações, ou seja, direitos através do Estado"⁹.

Surgem assim, junto aos tradicionais direitos contra o Estado (v.g. o direito de ir e vir) os quais caracterizam-se por implicarem por parte uma abs-

tenção os direitos de participação (v.g. o direito de voto) e, especialmente, a nova categoria dos direitos através do Estado os quais são direitos a contraprestações concretas a exigir do Poder Público "[...] o dever de agir, quer seja para a proteção dos bens jurídicos protegidos pelos direitos fundamentais contra a actividade (excepcionalmente, a omissão) de terceiros, quer seja para promover ou garantir condições materiais ou jurídicas de gozo efectivo desses bens jurídicos fundamentais. Em qualquer caso, o direito pode ser a prestações materiais (intervenção policial ou prestação de ensino ou cuidados médicos) ou jurídicos (emissão de normas penais ou regulamentação das relações de trabalho ou do arrendamento para habilitação)"¹⁰.

Agora bem, pode-se indagar, afinal, que papel poderia ter o Tribunal de Contas na consolidação democrática política ou social e econômica brasileira. Em que contribuiria a Corte de Contas nesse processo de redemocratização política e de democratização social e econômica? Não bastaria a ação popular a ser intentada por qualquer cidadão? Não bastaria o Ministério Público e o exercício da ação civil pública ou da ação criminal por crime de responsabilidade? Não bastariam os órgãos jurisdicionais?

Como esclarecido por Vieira de Andrade os direitos a prestações concretas "São direitos de um novo tipo, que, por pressuporem a administração de recursos escassos, só podem ter uma medida legislativa, não podendo a constituição nem determinar-lhes o conteúdo, nem delegar essa determinação à autonomia privada [...] são direitos que impõem tarefas e necessitam uma definição ulterior,

⁷ Para Lenine "Democracia significa igualdade. Compreende-se a grande importância que têm a luta do proletariado pela igualdade e a palavra de ordem da igualdade se se compreender esta exactamente no sentido da supressão das classes. Mas democracia significa apenas igualdade no que se refere à posse dos meios de produção, isto é, [...] surgirá inevitavelmente para a humanidade a questão de um novo progresso a realizar: passar da igualdade formal à igualdade de facto, isto é, à realização do princípio: "De cada um segundo as suas capacidades, a cada um segundo as suas necessidades". in, DELA VOLPE, G Rousseau e Marx - a Liberdade Igualitária, nota 1, p. 116. Já para o doutrinador fascista Rocco e de acordo com a ideia do Estado Ético fascista "As massas são incapazes por si mesmas de ter uma vontade própria e, ainda menos, de proceder espontaneamente a uma escolha de homens. Por uma lei fundamental da vida social que Maine qualifica de lei da imitação, a massa dos homens tende a fazer aquilo que querem alguns elementos dominadores chamados: espíritos dirigentes." Cf. ROUX, G. Organização do Estado Novo Italiano, p. 46.

⁸ BURDEAU, G. Op. cit, p. 44.

⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional, p. 78. Dessa estrutura decorrem os princípios enumerado pelo mesmo autor de "1. princípio do compromisso conformador ou constitutivo ao Estado intervir na sociedade para melhor assegurar as formas de existência social; 2. princípio da democratização da sociedade que obriga a intervenções de carácter económico e social tendentes à prossecução do princípio da igualdade; 3. princípios do Estado de direito formal, racionalizadores e limitadores das medidas intervencionistas (princípio da liberdade)", p. 67.

¹⁰ ANDRADE, José Carlos Vieira. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, p. 192.

são direitos sob condição; são, ao mesmo tempo, da perspectiva do Estado, deveres de concretização, de ação que permita a sua existência concreta"¹¹.

A realização concreta desses direitos estão afetadas, direta ou indiretamente, aos órgãos estatais cujas funções a ela serão dirigidas por imposição do telos constitucional, qual seja, "a conciliação dos esquemas de racionalização e limites, oriundos do Estado liberal, com as exigências da socialidade e da democracia"¹². Tomando a classificação das funções estatais cedida por Henaro Hidrón que entendemos aplicável ao sistema constitucional pátrio as funções estatais classificam-se em: Legislativa, Executiva, Jurisdicional, Eleitoral e Fiscalizadora. Nessa função fiscalizadora encontram-se o Ministério Público - o qual "Supervigila la conducta oficial de los empleados públicos y defiende los intereses de la sociedad"- e a Contraloría - sucedâneo de nosso Tribunais de Contas a qual exerce a "Vigilancia fiscal de la administración"¹³.

Essa fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas tem sido a mais das vezes percebida como fiscalização meramente auxiliar do Legislativo, no entanto, se atentarmos que essa função fiscalizadora vincula-se aos aspectos teleológicos do Estado torna-se inevitável, em face da similitude com a função fiscalizadora do próprio Ministério Público respeitante à conduta oficial dos agentes públicos, o estreitamento cada vez maior dessas duas Instituições, particularmente acentuada desde a vigência da Lei 8429/92 de combate à improbidade administrativa.

É que, em defesa dos administradores públicos em face do descumprimento dos direitos à prestação concreta através do Poder Público alega-se, por vezes, a falta de previsão legislativa - mais propriamente orçamentária -, por outras, a escassez de recursos. É bem verdade que o Brasil passa por sérios problemas financeiros que se acentuam nos Municípios interioranos cujas causas não nos cabe aqui comentar, mas também é verdadeiro que a escassez dos recursos, quando não provocada, é acentuada pela má administração.

Aqui é onde se firma o papel do Tribunal de Contas na realização da Democracia social e econômica nacional. É de sua fiscalização que se pode firmar o divisor de águas entre a boa administração

obstaculada pela escassez dos recursos e a escassez dos recursos provocada pela má administração. Os pareceres prévios desses Tribunais acerca da rejeição de Contas, as decisões acerca da devolução de valores e aplicação de multas ao mau administrador dos recursos públicos não se reduzem, portanto, a um elemento factual isolado no universo administrativo. Vai além e tem por pano de fundo assegurar a concretização dos fins estatais com a fiscalização intransigente dos instrumentais administrativos e financeiros postos à disposição dos agentes públicos para servir, não a esse, mas aos cidadãos.

Bibliografia.

- ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. Almedina, Coimbra, 1987.
- BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Ed. Campus, Rio de Janeiro, 1992.
- BONA VIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 4ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 1980.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional. 5ª ed., Almedina, Coimbra, 1992.
- DABIN, Jean. Doctrina General del Estado. Trad. Héctor González Uribe e Jesús Toral Moreno. Editorial Jus, México, 1946.
- DUVERGER, Maurice. Os Grandes Sistemas Políticos. Trad. Fernando Ruivo e Fernando Augusto Ferreira Pinto. Almedina, Coimbra, 1985.
- HIDRÓN, Javier Henao. Panorama del Derecho Constitucional Colombiano. 6ª ed., Editorial Temis Liberia, Bogotá, 1985.
- MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. Tomo IV - Direitos Fundamentais. 2ª ed., Coimbra Ed. Ltda., Coimbra, 1993.
- NOVAIS, Jorge Reis. Contributo para uma Teoria do Estado de Direito - do Estado Liberal ao Estado Social e Democrático de Direito. Separata do Vol. XXIX do Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 1987.
- ROUX, G. Organização do Estado Novo Italiano. Trad. Fernando de Miranda, 2ª ed., Saraiva, São Paulo, 1937.
- VOLPE, Galvano della. Rousseau e Marx: A Liberdade Igualitária. Trad. Laurinda Bom. Fragmentos, Lisboa, 1989.

¹¹ Op. cit., p. 67.

¹² CANOTILHO, J.J. Gomes. Op. cit., p. 78.

¹³ HIDRÓN, J. Henaro. Panorama del Derecho Constitucional Colombiano, p. 167.