

DIREITOS HUMANOS

Questões reflexivas nas deliberações das cortes de contas



Elke Andrade Soares de Moura

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-graduada em Controle Externo pela PUC Minas.

Há quase 75 anos, mais precisamente no dia 10 de dezembro de 1948, em momento marcado pelas profundas cicatrizes deixadas pelas duas grandes guerras, a Organização das Nações Unidas promulgava o que seria um ideário e – por que não dizer – uma resposta ao ardente reclamo mundial de milênios pela paz e dignidade da pessoa: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)¹.

Constituída de um preâmbulo e apenas 30 artigos, a DUDH foi capaz de estabelecer uma base de direitos que traduzem valores da mais alta envergadura, como liberdade, igualdade e dignidade, servindo de inspiração para a produção de outros documentos internacionais e penetrando nas constituições para conformar o rol de direitos fundamentais da pessoa, como saúde, educação, moradia, alimentação, trabalho, lazer e segurança.

Desde então, o incessante clamor pela efetivação daquilo que fora pactuado na DUDH tem sido uma tônica em grande parte das nações, incorporando a pauta de discussões entre os povos de diferentes culturas e crenças, cientes de que, com os fenômenos da interconexão e da mundialização, em que o conceito de indivíduo passa a ser concebido em sua acepção plural, os reflexos do que ocorre em determinado local se espalham de forma célere, trazendo consequências para o todo.

Nessa medida, a temática dos direitos humanos precisa ser considerada dentro de uma visão holística, visto que referidos direitos devem ser tomados como universais para que sejam, de fato, efetivos. Ademais, a sua garantia de efetividade depende da existência de organismos multinacionais e instituições nacionais fortes, capazes de adotar medidas necessárias para promovê-los, bem como de vigiar e obstar a prática de qualquer ato que possa vulnerá-los.

É nesse cenário que as entidades de controle externo e, no caso do Brasil, notadamente as Cortes de Contas e os Ministérios Públicos de Contas, que junto àquelas atuam, assumem extraordinário encargo, em especial, com o advento da Constituição de 1988, com muita propriedade terminológica denominada “Constituição Cidadã”. Atribuindo-lhes competência para aferir a legitimidade – ao lado da legalidade e da economicidade – dos dispêndios públicos, nossa Lei maior, pela leitura conjugada das normas que consagra, passou a exigir que os órgãos de controle externo deixem de ser apenas os defensores do erário de outrora para se tornar garantidores da realização acertada de políticas públicas

¹ Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

concretizadoras de direitos fundamentais. Assim, a defesa do erário passa a ser meio para se atingir o propósito maior atinente ao resguardo dos interesses da sociedade.

É, portanto, dessa perspectiva democrática, que considera como última *ratio* a finalidade pública e a satisfação das necessidades e dos interesses coletivos, que emerge como corolário a relevância das deliberações das Cortes de Contas no exercício permanente da fiscalização da escorreita aplicação dos recursos públicos, capaz de contribuir decisivamente para a efetivação de direitos fundamentais.

A DUDH, primeiro documento a consagrar a proteção universal de direitos indispensáveis à dignidade da pessoa, foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na cidade de Paris, em 10 de dezembro de 1948. Juntamente com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, formam a chamada “Carta Internacional dos Direitos Humanos”. Desde sua proclamação, vários tratados internacionais expandiram o corpo dos direitos humanos reconhecidos mundialmente como essenciais, merecendo destaque a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).

Enfrentando as oscilações político-ideológicas, as incertezas advindas da complexidade dos novos arranjos institucionais e das relações travadas entre Estado/sociedade, bem como, por vezes, alguns retrocessos em termos de conquistas democráticas, a luta pela afirmação dos ditames pactuados na DUDH sempre permaneceu pujante, porquanto compreendida como absolutamente necessária para garantia da paz e da dignidade de todos.

No Brasil, a Constituição de 1946 já consignava um elenco de direitos fundamentais, mas foi com a nossa Constituição cidadã de 1988 que o núcleo desses direitos, capaz de conferir uma vida digna a todos, ganhou prevalência, na medida em que, ao lado do extenso rol de direitos individuais e sociais estabelecidos, foram previstas garantias com potencial para lhes assegurar a máxima efetividade.

Sob uma perspectiva de universalidade, legitimidade e inclusão, os direitos fundamentais passaram a ser incorporados, paulatinamente, no quadro de políticas públicas estabelecidas periodicamente nas leis orçamentárias dos entes federativos (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), com o escopo de materializar aquilo que constitucionalmente fora assegurado enquanto texto normativo.

Aos Tribunais ou Cortes de Contas foram conferidas competências constitucionais que exorbitam as raias da legalidade, compreendida aqui como subsunção dos atos praticados com o prescrito nas normas, e atingem aspectos qualitativos dentro de uma avaliação teleológica ou finalística das despesas públicas.

Mensurar aspectos qualitativos junto à aferição de conformidade da gestão pública não é tarefa simples. Ao contrário, demanda a incursão em diversas áreas do conhecimento e a avaliação conjugada de aspectos fáticos compreendidos na realidade de cada ato administrativo analisado. Nesse cenário de alta complexidade, não apenas a constituição de equipes multidisciplinares para o exercício do controle se faz necessária, como, também, o uso de ferramentas da tecnologia da informação que viabilizem a realização de análises simultâneas de milhares de dados em curto espaço de tempo, o respectivo tratamento e a extração de achados preliminares a partir do uso da inteligência artificial, para nortear os trabalhos apuratórios.

No exercício desse mister, o Tribunal de Contas realiza as fiscalizações orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e operacional da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, abrangendo as entidades da administração direta e indireta, julgando contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que manuseie recursos públicos, e emitindo parecer prévio sobre as contas de governo, no contexto de uma avaliação atinente à macrogestão governamental².

O resultado dessa atividade, desenvolvida com o suporte do seu corpo técnico e do Ministério Público de Contas, que atua nos processos que perante ele tramitam, na condição de *custos iuris*, é consagrado em suas deliberações, cujos erros ou acertos repercutem diretamente na esfera de direitos de todos. Indubitável que a necessária representatividade democrática, conferida pelo povo aos seus representantes eleitos, precisa ser controlada na exata medida de suas limitações e poderes legalmente transferidos, de modo que não restem espaços ao arbítrio ou ao desvio de finalidade. Às instituições de controle externo cabe, portanto, no seio do Estado Democrático de Direito, o exame acurado da juridicidade de cada ato administrativo praticado, visando coibir ou reprimir a ocorrência de prejuízo à coisa pública. O resguardo do interesse coletivo requer, pois, atuação firme dos Tribunais de Contas sob a conduta do administrador, a tempo e modo adequados, de forma a não permitir que sejam lesados direitos de toda a sociedade, mormente quando se tem em mente que a malversação de recursos públicos e as mazelas da corrupção, que atualmente atingem patamares assustadores, minam a possibilidade de se conferir dignidade de subsistência às pessoas, chegando, em alguns casos, a ceifar-lhes a própria vida.

Para além dessa função fiscalizatória, em regra, de cunho repressivo, as Cortes de Contas já se conscientizaram da importância de sua missão pedagógica, preventiva e mesmo propositiva, buscando orientar seus jurisdicionados quanto à prática acertada dos atos administrativos no intuito de minimizar a incidência de irregularidades, cujas consequências danosas, muitas vezes, sequer são passíveis de reparação, pois que extrapolam a órbita de apuração matemática do prejuízo financeiro causado, vulnerando significativamente a esfera de direitos essenciais dos cidadãos, como a prestação de serviços de atenção básica e universal à saúde e à educação de qualidade.

Assim, às Cortes de Contas incumbe a responsabilidade de zelar pela garantia de preservação do núcleo básico de direitos humanos consignados na DUDH, constitucionalmente densificados em nossos direitos fundamentais e que ganham efetividade com a realização cotidiana de políticas públicas legitimamente estabelecidas e concretizadas. Para tanto, é preciso que os atores envolvidos no exercício dessa relevante tarefa estejam cientes de que precisam empreender o máximo esforço, promovendo, permanentemente, uma re(leitura) dos textos normativos de forma a deles extrair o substrato necessário para uma atuação consentânea com os interesses e necessidades coletivos que se fazem presentes em diferentes momentos da história de cada sociedade.

Esse novo paradigma de controle, que privilegia o aspecto teleológico da fiscalização, buscando a maximização dos resultados alcançados, seja para coibir a prática de corrupção seja para assegurar maior efetividade no emprego dos recursos públicos, encontra terreno fértil na era digital em que vivemos, que permite a conexão entre pessoas e instituições em tempo real, a análise de dados em sistemas de *big data* e o uso da inteligência artificial. São contextos de alta complexidade e grandes

2 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

desafios, que exigem de todos, Estado e sociedade, atuação integrada e célere, diante de um processo incessante de mudanças rápidas e multidimensionais, para que se possa garantir uma vida digna a todos.

Não se pode olvidar de que nem os pactos internacionais que consagram direitos humanos universais nem as salvaguardas constitucionais voltadas a atribuir-lhes densidade, por melhor projetados que sejam, podem garantir, por si só, a efetividade de direitos fundamentais necessários à dignidade dos cidadãos. Imprescindível que a prática administrativa, acompanhada *pari passu* pelo exercício permanente do controle da gestão pública, seja desenvolvida rumo ao cumprimento da sua finalidade última – a satisfação do interesse público.

A função de controle da gestão pública, na estrutura e organização dos Estados modernos, de conformação democrática, passa a incorporar, assim, a complexa tarefa de assegurar a concretização de políticas públicas legítimas e sustentáveis, universais e inclusivas, estabelecidas com a participação dos cidadãos, e que sejam capazes de promover a efetividade de direitos fundamentais constitucionalmente consagrados, ainda tão distantes de significativa parcela da nossa sociedade.

Com base nessa compreensão, para o exercício da adequada fiscalização, o agente controlador precisa romper a cápsula da legalidade estrita em que estão previstas as balizas para a conduta do administrador e alcançar uma avaliação que considere a observância de princípios outros, da mesma estatura e relevância, como economicidade, eficiência, moralidade e legitimidade. Somente dessa forma se poderá verificar se o interesse público foi efetivamente atingido, ou seja, se direitos como educação, saúde, segurança, entre outros, foram, de fato, garantidos, ou se apenas aspectos formais e quantitativos da aplicação de recursos públicos nesses segmentos foram atendidos.

Essa mudança de postura, à luz das bases do Estado Democrático de Direito, apta a ultrapassar os contornos estabelecidos por um paradigma há muito superado, centrado no positivismo ortodoxo e que se achava engessado em um sistema jurídico composto apenas por regras, desconsiderando a existência de princípios que, tal como as regras, também integram o ordenamento jurídico e lhe servem de fundamento, importa a atuação emancipadora da função de controle da gestão pública, operada a partir da interpretação constitucionalmente adequada que permita que Estado e sociedade, em ação concertada, se tornem protagonistas de mudanças capazes de viabilizar o melhor atendimento das demandas que se fazem presentes em cada época.

A missão de controle incumbida aos Tribunais de Contas, pois, é das mais nobres, razão pela qual requer que seja explorada toda a sua potencialidade funcional por meio da incessante busca por seu aprimoramento, de modo que o resultado do trabalho que produz, sintetizado em suas deliberações, possa ser um vetor de transformação da realidade social e de indução de boas práticas, imprimindo maior concretude ao rol de direitos fundamentais, arduamente conquistados e que se encontram consignados na nossa Constituição. Indubitável, portanto, que o papel desempenhado pelas Cortes de Contas pode ser decisivo para a consolidação dos direitos preceituados na DUDH e, conseqüentemente, para que se cumpra um dos compromissos centrais da República Federativa do Brasil, expressamente estabelecido no art. 1º, inciso III, da CR/88, qual seja, garantir a dignidade da pessoa humana.