

A arte de julgar a gestão pública

Apontamentos sobre a proporcionalidade dos julgamentos, as tensões institucionais e a relação com a imprensa

VALDECIR PASCOAL

26/07/2019 07:16

RECIFE



Julgamento no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco / Crédito: Ascom/TCEPE



JOTA DISCUTE

Este texto integra a cobertura de novos temas pela equipe do JOTA. Apoiadores participam da escolha dos temas, mas não interferem na produção editorial. **Conheça o projeto!**

“Há quatro características que um julgador deve possuir: escutar com cortesia, responder sabiamente, ponderar com prudência e decidir imparcialmente.”

Sócrates

Com vinte e oito anos de atuação no controle externo e com a definitiva chegada daqueles fios brancos próprios de quem já dobrou a esquina da caminhada, tomo a liberdade-ousadia de externar reflexões, compartilhar angústias, esperanças e até arriscar alguns conselhos sobre a desafiadora arte de controlar a administração pública, e, em especial, sobre o complexo ofício de julgar as contas públicas.

Para esse objetivo, abordarei três questões: (I) o desafio da proporcionalidade dos julgamentos; (II) as naturais tensões institucionais e sociais; e (III) a relação com a imprensa e a postura do julgador nas redes sociais.

+JOTA: Aproveite nossa assinatura para estudantes, por metade do preço!

I – O desafio da proporcionalidade dos julgamentos

A despeito das múltiplas atribuições constitucionais, o enfoque deste ponto inicial é a competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas anuais de gestão dos administradores e demais responsáveis pela aplicação de recursos, dinheiros, bens e valores públicos, que se pode estender, *mutatis mutandis*, à emissão do parecer prévio das contas de governo (CF, arts. 71, I e II, 75).

O julgamento das contas públicas apreciadas pelos Tribunais de Contas, ao contrário do que pode sugerir esse nome, envolve muito mais do que o simples aspecto contábil. Os processos de prestação de contas têm por objeto o exame do extenso conjunto de ações e atos administrativos que, direta ou indiretamente, impactam o orçamento e as finanças públicas.

Segundo a Lei Maior, esses elementos devem ser valorados quanto à legalidade, legitimidade, eficiência, economicidade, englobando, além da questão contábil, os aspectos orçamentários, financeiros, operacionais e patrimoniais da gestão.

Em geral, o processo de prestação de contas anual inicia-se com a remessa, pelos administradores, dos documentos (contas) de um dado exercício financeiro ao

respectivo Tribunal de Contas, seguido pela realização de um procedimento de auditoria pelo corpo técnico do órgão. Essa fase inicial do rito de instrução tem natureza inquisitorial e culmina com a elaboração de um relatório de auditoria em que são consignados os “achados positivos” (conformidades) e os “achados negativos” (desconformidades).

Em consonância com os ditames constitucionais que asseguram o devido processo legal (CF, art. 5º, incisos LIV e LV), os agentes públicos (e, às vezes, os privados), responsáveis pelas desconformidades apontadas naquele juízo de valor preliminar da auditoria, são chamados para exercer o seu direito de defesa.

Por sua vez, o Ministério Público Especial (de Contas) que atua junto ao Tribunal, praticando o mister de *custos legis*, emite, após a instrução, o seu opinativo sobre as referidas contas. Concluso ao relator, hora de elaborar o voto e submetê-lo ao crivo dos demais julgadores integrantes do órgão colegiado competente (Câmaras, Turmas ou Pleno).

Começa o desafio do Julgador.

Dada a independência dos segmentos (Auditoria, *Parquet* Especial e Julgamento), o julgador precisa analisar e ponderar a relevância de cada achado de auditoria a partir do seu próprio convencimento, *a priori*, sobre os temas, e, depois, validar esse primeiro entendimento levando em conta as provas e os argumentos acostados pela defesa.

Nessa etapa, não pode o julgador olvidar as regras assinaladas na LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que dele exige a observância dos contextos específicos da gestão, das consequências sociais da ação do controle, bem como do princípio da segurança jurídica. Dessa apreciação dialética, chega-se, na maior parte dos casos, a um saldo de achados negativos (irregularidades), que precisam ser sopesados em confronto com os aspectos positivos das contas (regularidades).

Aqui uma peculiaridade do processo de prestação de contas, a dificultar a tarefa do julgador. O veredito final do Tribunal de Contas não é consubstanciado por meio de julgamentos individuais de cada ato de gestão ou de governo sob apreciação, como sói acontecer em outras espécies de processos de controle externo e nos processos judiciais.

No processo de contas anuais, via de regra, a decisão do Tribunal não aprecia apenas um contrato, uma licitação ou uma despesa, por exemplo. Com efeito, na

sua rotina, o julgador se depara com um conjunto de atos regulares e outros tantos irregulares. A título de exemplo, lembremos que em uma “ação de improbidade” interposta pelo Ministério Público, o Judiciário terá de dizer se aquele ato específico enquadra-se ou não nessa categoria.

Em regra, trata-se de um juízo de valor mais simples e objetivo. No processo de contas, no entanto, é preciso fazer uma ponderação quantitativa e qualitativa de todos os achados negativos a fim de emitir o juízo de valor final, à luz do chamado “conjunto da obra”, levando, à semelhança do que se passa nas auditorias contábeis, à conclusão de que as contas são regulares, regulares com ressalvas ou irregulares.

Essa cartesiana régua tridimensional adotada por todas as leis orgânicas dos Tribunais de Contas do Brasil, malgrado seja uma forma de buscar a proporcionalidade e a dosimetria no julgamento, em algumas situações gera dúvidas quanto ao correto enquadramento.

Afora o desafio de conferir o peso adequado de cada achado na balança do que seria um julgamento justo, em algumas situações fica evidente que a bitola trinária não conduz ao veredito mais consentâneo com o devido processo legal, com prejuízo do atributo da proporcionalidade.

Não é incomum enfrentarmos uma situação em que os pratos da balança com os achados positivos e negativos ficam aparentemente equilibrados. Mas a regra é clara: “esse jogo não pode ser 1 a 1”.

Esse contexto de zona cinzenta, fronteira, gera angústia, pois, a depender da decisão final, os gravames impostos pelo Tribunal de Contas (em tese: irregularidade das contas, multa, imputação de débito, declaração de inidoneidade...) podem desencadear a aplicação, por outros atores do controle, de novas responsabilizações e vedações ao gestor, a exemplo da inelegibilidade, da perda do cargo e até da privação da liberdade.

São conjunturas que lembram encruzilhadas e labirintos que, nos casos mais agudos, remetem-nos aos dilemas do famoso personagem Yu Tsun, no instigante conto de Jorge Luís Borges “O jardim de caminhos que se bifurcam”.

O que pode minorar o desafio do julgador nesses casos? Um dos caminhos seria aprofundar a reflexão dialética sobre o conteúdo dos documentos da auditoria e da defesa, além de buscar esteio na coerência de seus próprios precedentes e da jurisprudência colegiada pacificada.

A utilização de ferramentas digitais na busca de precedentes pode ser de suma importância, mas não supre o olhar cirúrgico do Julgador para as singularidades que revestem os casos concretos. Oportuno dizer, ademais, que a coerência com os casos já apreciados não significa, contudo, a impossibilidade de evolução (mudança) de posição em determinados temas, sempre antecedida, por óbvio, da devida motivação e, quando couber, modulação.

Dessa forma, o desafio para os estudiosos do controle externo e os legisladores seria pensar uma maneira de aprimorar a dosimetria do juízo de valor final das decisões dos Tribunais em processos de contas, com o escopo de garantir melhor e mais justa proporcionalidade.

Em Pernambuco, por exemplo, houve um avanço nessa busca, quando se estabeleceu a possibilidade das contas irregulares virem acompanhadas de uma “nota de improbidade”, visando, justamente, diferenciar os casos mais graves, em que as irregularidades caracterizam indícios de improbidade administrativa. É uma espécie de qualificadora ou agravante da conta irregular, conquanto o Tribunal não possa julgar ações de improbidade.

Com o mesmo objetivo, previu-se a possibilidade de aplicar multas a gestores, mesmo quando suas contas forem julgadas regulares com ressalvas. Antes, tal veredicto quitava os responsáveis. Estabeleceu-se, portanto, cinco degraus para a julgamento das contas.

Essa mudança legislativa e de procedimento também contribuiu para a Justiça Eleitoral priorizar os casos mais graves quando do julgamento das ações de impugnação de candidaturas de gestores com contas irregulares, conforme prevê a lei da ficha limpa.

II – As naturais tensões institucionais e sociais

Para julgar a gestão pública, há que se estar preparado para enfrentar e conviver com as mais variadas, e naturais, tensões. Em primeiro lugar, com as que existem no âmbito do próprio processo de controle externo (tensões endógenas). Depois, com aquelas que decorrem dos seus resultados sobre os atores externos (tensões exógenas).

A dialética entre os julgadores

Na primeira categoria, enquadra-se o desafio da atuação colegiada, do qual decorrem tensões que acontecem no seio do próprio corpo deliberativo dos

Tribunais de Contas.

A quase totalidade das decisões que emanam dos Tribunais de Contas são tomadas por órgãos colegiados (Câmaras e Plenário). Ante a autonomia e o livre convencimento de cada julgador, não é incomum — e sim regra — surgirem divergências, conflitos e discussões. Tudo isso é da natureza de um Tribunal e pode ser, ao final, deveras saudável para a qualidade do julgamento.

A chave para o julgador aqui é estar seguro de suas teses, sabendo, contudo, que a aplicação da lei não é uma operação matemática, linear e que pode haver — e amiúde há — razoabilidade nas teses contrárias.

Por isso, é fundamental aliar a resiliência da sua tese inicial à capacidade de poder, em determinados contextos, evoluir rumo a consensos albergados pela moldura de outras leituras e interpretações igualmente razoáveis e que possa ser “a mais razoável” para aquela específica conjuntura. A imagem da visão “kelseniana” há de estar sempre presente na hora de o julgador aplicar o ordenamento jurídico.

Uma passagem magistral de Fernando Pessoa, no seu “Livro do Desassossego”, ilustra muito bem esse dever-atitude de firmeza, respeito e humildade intelectual:

Encontrei hoje em ruas, separadamente, dois amigos meus que se haviam zangado um com o outro. Cada um me contou a narrativa de por que se haviam zangado. Cada um me disse a verdade. Cada um me contou a suas razões. Ambos tinham razão. Ambos tinham toda a razão. Não era um que via uma coisa e outro outra, ou que um via um lado das coisas e outro um lado diferente. Não: cada um via as coisas exactamente como se haviam passado, cada um as via com um critério idêntico ao do outro, mas cada um via uma coisa diferente, e cada um, portanto, tinha razão. Fiquei confuso desta dupla existência da verdade.

Sobre o mesmo assunto, deixo também a recomendação da leitura do poema “Verdade”, de Carlos Drummond de Andrade.

O Julgador, a Auditoria e o Parquet Especial

Outro natural tensionamento interno acontece entre o corpo técnico, que compõe o segmento da auditoria, e o Corpo Deliberativo-Julgador (conselheiros, ministros e seus substitutos), sem esquecer de inserir, neste contexto, o Ministério Público Especial (de Contas).

Essa tensão decorre, no mais das vezes, de divergências quanto a pontos tratados nos relatórios de auditoria ou em pareceres do *Parquet*. Não é raro o julgador discordar de uma conclusão do relatório/parecer, assim como aceitar argumentos e provas trazidos pelos administradores que afastam ou mitigam a dimensão de determinado achado negativo.

Nada mais natural e imanente ao papel constitucional de cada um desses segmentos que atua no processo de controle externo. O que importa, de verdade, é que essa atuação seja pautada pela manifesta independência funcional da Auditoria, do *Parquet* e do Órgão Julgador. Interessa que as peças que integram o processo, da instrução ao julgamento, estejam devidamente motivadas e tenham total transparência. Lembrando que tensionamento similar acontece no âmbito do processo judicial.

A propósito da independência funcional desses três segmentos que atuam no desenvolvimento do processo de controle externo — Auditoria, *Parquet* e Julgamento —, fundamental para lisura e legitimidade deste processo, é preciso que haja manifesta obediência ao cânone da independência e da imparcialidade. Se o atributo da imparcialidade, por exemplo, vem sendo motivo de acalorados debates no âmbito do processo penal brasileiro, o que dizer do processo de controle externo, em que as funções de instrução e de julgar são realizadas por agentes públicos de controle pertencentes ao mesmo órgão? Neste caso, a cautela e a equidistância deve ser ainda maior, com vistas à garantia da independência técnico-funcional da auditoria e do livre convencimento do julgador, ambos atributos essenciais do devido processo legal.

Ainda a esse respeito, não me parece o melhor modelo de estruturação do segmento de auditoria aquele que estabelece núcleos apartados de fiscais vinculados, *a priori*, a determinados julgadores (relatorias). Ao contrário, a unicidade do setor competente da fiscalização (auditoria) revela-se mais consentânea com os princípios processuais e, em especial, com o sagrado princípio da imparcialidade.

O fato de o gestor, pessoalmente ou por meio de seu representante legal (procurador ou advogado), ter acesso transparente ao Julgador no contexto do exercício do seu amplo direito de defesa assegura o princípio da “paridade de armas”, em relação à auditoria e ao próprio *Parquet* de Contas, mormente quando este age como parte processual. Sobre esses últimos órgãos, cumpre aos Tribunais de Contas assegurar-lhes a plena independência funcional e a efetiva estrutura organizacional, nos casos em que não desfrutam, legalmente, de autonomia administrativa e financeira.

Vale lembrar que a própria configuração institucional dos atores que integram o controle externo da gestão contribui para aumentar as zonas de tensão. Embora a doutrina majoritária e o Supremo Tribunal Federal (STF) já tenham cristalizado a posição de autonomia e independência (não subordinação) do Tribunal de Contas frente ao Poder Legislativo, a expressão “com o auxílio do Tribunal de Contas”, presente no caput do artigo 71 da CF, costuma ensejar debates e incompreensões de todos os matizes, quase sempre numa tentativa de diminuir a relevância constitucional dos Tribunais de Contas.

Se a “celeuma” aparece em relação ao Tribunal e o Legislativo, ela é ainda mais acentuada quando se discute a topografia institucional do Ministério Público Especial de Contas. Nesta questão, a doutrina e a jurisprudência ainda estão em construção e, em meio à luta pelo fortalecimento do *Parquet* e à insegurança gerada pela ausência de uma lei processual de controle externo, não é rara a exacerbação dos conflitos institucionais, não obstante, na maioria dos Tribunais de Contas, a exemplo do TCE de Pernambuco, a relação ser respeitosa, harmônica e com excelentes resultados para a efetividade do controle externo.

Se existem tais tensionamentos entre os segmentos institucionais do próprio controle externo, que dirá entre esses e o ambiente exterior. É esse o objeto das reflexões, a seguir.

O Julgador e a Gestão

Grande parte dos gestores públicos vê o Tribunal de Contas como uma instituição essencial à boa governança. É natural que prefiram o Tribunal-Educador, que orienta e previne irregularidades. Mas há também, em regra, o respeito e o reconhecimento deles ao papel do Tribunal-Juiz, cuja atribuição inclui o dever de responsabilizar gestores que tenham cometido irregularidades na aplicação dos recursos públicos.

Essa responsabilização, num segundo momento, acaba igualmente tendo efeito pedagógico para todos os demais gestores, na medida em que descortina caminhos seguros para estes na hora de planejar e executar as políticas públicas. Nada obstante, o fato é que o julgador deve estar ciente de que ninguém, em qualquer contexto, gosta de ser controlado ou questionado. É da natureza humana.

Nos últimos tempos, com os evidentes avanços da atuação dos órgãos de controle, muitas vezes atuando em rede (integrados) no combate à corrupção e à ineficiência, houve uma grande reação por parte de gestores e de uma boa parcela do Legislativo, amparados por críticas lançadas por um grupo de administrativistas.

Por essa via, mencionam a existência de um verdadeiro “apagão da caneta” na gestão. Argumentam que, ante o temor de serem punidos pelos Tribunais de Contas e demais instâncias de controle, alguns deles acabam não executando as políticas públicas planejadas. Essa espécie de “infantilização do gestor”, alegam ainda, acaba dificultando o recrutamento de profissionais para a gestão pública.

Esse movimento culminou com a aprovação de novas regras na LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), e do seu decreto regulamentador, os quais impuseram, conforme já mencionado, condutas de maior cautela quando do julgamento dos atos de gestão.

A esse respeito, merece leitura o editorial “**Cultura do medo**”, publicado no Jornal Estado de S. Paulo, de 7 de abril de 2019. Ele trata de um estudo realizado em parceria pela Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) sobre uma espécie de superatuação do TCU, que, se por um lado contribui para melhoria da gestão, por outro, concluem, acaba inibindo a criatividade e a inovação por parte de gestores públicos honestos, porém temerosos de punição.

O tema é, sem dúvida, relevante e complexo. Com efeito, é inegável que muitos gestores, desprovidos do amparo de uma boa estrutura de governança, deparam-se, no dia a dia, com um cipoal de leis e regulamentos que devem ser observados na execução das políticas públicas. Sob a forma de regramentos que costumam advir das três esferas federativas, constituem o norte, a régua e o compasso que orientam a atuação dos vários órgãos de controle competentes, instituições, no mais das vezes, aparelhadas e dotadas de quadros técnicos estruturados.

Essa babel legislativa, aliada a uma superestrutura de controle e a um contexto de problemas estruturais de governança, ao lado da nossa tradicional cultura latina de formalismos, decerto, podem contribuir para um incremento do grau do chamado “apagão da caneta”. A esse propósito, lembro do início da utilização do poder geral de cautela pelos Tribunais de Contas, reconhecido pelo STF em meados dos anos 90.

Na época, muitos Tribunais não possuíam regulamentação específica nem uma estruturação organizacional capaz de agilizar o exame dos processos cautelares, que, por sua própria natureza, há de ser célere. Resultado: a falta de agilidade acabava contribuindo para o atraso na execução de algumas ações de gestão.

Por outro lado, é forçoso reconhecer que fração substancial da crítica dirigida ao suposto “apagão da caneta” não tem razão de ser. No caso da competência cautelar dos Tribunais, antes citada, notadamente no exame concomitante e preventivo dos

editais de licitações mais relevantes, a atuação dos Tribunais é providencial e necessária para evitar danos ao erário, e a queixa do gestor, no mais das vezes, decorre de desconhecimento dessa faceta do controle. Embora este seja inerente à gestão, muitos administradores planejam a entrega do bem ou do serviço público levando em conta tão somente o “tempo da política”.

Mas não é só isso. A maior efetividade dos Tribunais de Contas e das demais instituições de controle acabaram freando a execução de determinadas políticas públicas justamente porque, antes dessa atuação mais forte do controle, não havia por parte de alguns gestores a fiel observância das leis de regência. Muitas desconformidades não acarretavam punições.

Nesse contexto, inversamente, o pretense “apagão” acaba por impedir a ocorrência de práticas corruptas e desvios por parte de uma parcela de maus gestores e agentes privados, historicamente desacostumados com um controle mais presente e efetivo. Aqui é o temor de ser punido pelas irregularidades dolosas que gera inércia na ação do gestor, sendo, portanto, um tipo de “apagão” benfazejo, de “apagão” que é semente de uma luz futura de probidade e eficiência.

Apesar de tudo, nem oito, nem oitenta: nem tanto ao mar, nem tanto à terra. As balizas trazidas pela LINDB, que veio reforçar o dever de os agentes do controle levarem em conta a realidade dos gestores e os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica, propiciarão, decerto, avanços rumo ao distensionamento e a um processo de controle externo mais equânime. Também contribuirá, para tal, o amadurecimento do gestor quanto à necessidade de respeitar, cada vez mais, o papel do controle. Aqui, a busca pelo equilíbrio entre o “tempo da gestão” e o “tempo do controle” deverá ter como norte o verdadeiro senhor dos tempos: o “tempo do cidadão”.

Julgador, Sociedade e Política

Quando o olhar se volta para a sociedade, o julgador se depara, em primeiro lugar com o desconhecimento sobre o papel dos Tribunais de Contas. Pesquisa nacional Ibope-CNI (2016) revelou que a sociedade considera os Tribunais de Contas instituições essenciais à boa governança pública, embora apenas 17% dos pesquisados tenham afirmado conhecer as competências do órgão. É muito pouco.

A crítica feita a esses órgãos não está dissociada da crise maior do Estado, da democracia, da economia... Acrescente-se à crise geral, a própria crise particular do sistema Tribunais de Contas, notadamente aquela vinculada a contextos específicos de desvios éticos de uma minoria e de uma atuação, em alguns casos, de maior

complacência na interpretação de um regulamento, como a LRF, que acabam recaindo sobre todo o Sistema.

Inconteste a existência de problemas que demandam aprimoramentos estruturadores, passando, inclusive, por uma reforma constitucional de aspectos importantes do atual modelo de controle externo (trato desse tema no meu livro “Uma nova primavera para os Tribunais de Contas” – Fórum). Para aqueles que convivem com o dia a dia dos Tribunais, no entanto, a conclusão é que, em muitos casos, a crítica é desproporcional e fruto do desconhecimento do alcance do poder fiscalizador desses órgãos ou, ainda, da tentativa de desconstrução institucional de quem se incomoda com um controle mais efetivo.

Nessa questão, o desafio da comunicação, com vistas a explicar o nosso papel, é enorme. O cidadão (cada vez mais) indignado dos últimos tempos, em razão dos indicadores de corrupção, da precariedade de muitos serviços públicos e da crise econômica e fiscal, acaba esperando dos Tribunais de Contas condutas que são próprias das instituições encarregadas do processo penal: Polícia, Ministério Público e Judiciário. Conduções coercitivas, delações e prisões, por exemplo, procedimentos vistos frequentemente durante a operação Lava Jato, não constituem instrumentos processuais à disposição dos Tribunais de Contas.

Isso, de alguma forma, acaba gerando, na parcela da sociedade que desconhece as nossas relevantes competências, uma sensação de fragilidade e baixo desempenho. O desafio da comunicação, e de todos nós que atuamos nestes órgãos, é saber traduzir para a população os resultados da atuação dos Tribunais de Contas na prevenção da corrupção e da ineficiência, dos benefícios financeiros (economia) gerados pela fiscalização preventiva concomitante e punitiva, dos resultados dessa atuação de controle na melhoria de serviços como educação, saúde e segurança, do seu papel de indutor da transparência e do controle social, a partir da divulgação de informações e dados públicos por meio de seus portais, e, ainda, de sua atuação pedagógica de orientação aos bons gestores.

Esses “pingos nos is” sobre o alcance de nossas competências constitucionais não pode servir de desânimo ou desestímulo para julgadores e demais atores do controle externo, a exemplo daqueles que integram a auditoria. É grande a relevância do controle externo e basta um olhar mais acurado e responsável para se constatar os bons resultados dessa atuação, sem embargo dos muitos desafios e, como já referido, da necessidade de aperfeiçoamentos, como, aliás, demandam todas as instituições republicanas nacionais, ainda que em fórmulas e doses diferentes.

Digo isso para lembrar que, em razão das limitações legais que temos e da forte cobrança da sociedade, o julgador não deve procurar o reconhecimento do seu papel valendo-se de uma postura de superioridade e soberba perante os gestores, ou atuar, já de antemão, trincando a imparcialidade, a partir de uma presunção de culpabilidade dos gestores jurisdicionados; tampouco devem recorrer, em seus votos, a adjetivações histriônicas e inadequadas. Um breve parêntese para lembrar que muitos processos de improbidade, penais e até de crimes de responsabilidade são embasados em decisões tomadas pelos Tribunais de Contas. Esse crédito ao Controle Externo algumas vezes é esquecido, mas, nesta hora, vale o ditado da consciência limpa por ter “feito a sua parte”.

Uma primeira conclusão. A natural tensão entre o julgador e a gestão, como vimos, decorre frequentemente do sentimento de que o Tribunal de Contas costuma ser muito rigoroso com os gestores. Para não fugir da metáfora da “caneta”, é como se o julgador, no exame dos atos de gestão, exagerasse na “tinta” punitiva. Uma parcela da sociedade, por sua vez, costuma achar o contrário: que falta tinta na caneta deste mesmo julgador. Resultado: por motivos diversos, e paradoxais, o julgador acaba desagradando, em parte, e ao mesmo tempo, a estes dois segmentos, que, no limite, são os seus principais “clientes”.

A atual crise fiscal, em que boa parte dos entes federativos descumpra a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente os limites dos gastos com pessoal, a crítica aos julgamentos dos Tribunais de Contas é ilustrativa desse paradoxo. A sociedade reclama que os Tribunais de Contas não impediram a crise fiscal ou que foram demasiadamente flexíveis em sua atuação a respeito, ao tempo em que boa parte dos gestores e parlamentares reclamam, ao contrário, do rigorismo do julgador, sem atentar para o fato de que as regras da LRF não foram criadas pelo controle, mas sim pelo Parlamento.

Não levam em conta que a margem deixada para o intérprete, no caso o julgador das contas, é mínima, haja vista tratar-se de uma lei restritiva (que deve ser interpretada restritivamente, segundo a melhor hermenêutica jurídica) criada sem a participação do controle, a quem não cabe a função de legislar. É o tipo da crítica endereçada ao alvo errado, sob pena de se desejar uma espécie de “prevaricação” do julgador.

O que conforta o julgador nestes contextos, e aqui a semelhança com a postura dos membros do Poder Judiciário é total, é estar consciente do seu papel, cumprindo o inerente dever de aplicar o melhor direito, de forma imparcial, transparente, sem ficar refém da opinião pública da ocasião ou do natural inconformismo dos gestores. Isso não significa fazer “ouvidos moucos” ou fechar os olhos para as críticas, que devem,

sim, ser ponderadas, constituindo motivo de reflexão para, se procedentes, acarretar inflexões.

Em suma: o julgador não deve se render ao “canto da sereia” do controle populista, nem muito menos aos “encantos” do controle subserviente. Ele deve estar consciente, maduro e preparado para compreender que, na maioria dos casos submetidos à sua apreciação, pela própria natureza do ofício, irá desagradar, no mínimo, a um determinado segmento. Encargo espinhoso e com um alto custo de natureza pessoal e social. A esse respeito, recomendo a leitura do livro “A coragem de não agradar”, de Ichiro Kishimi e Fumitake Koga.

Outro aspecto a merecer realce é a questão da independência e da imparcialidade do julgador perante as forças políticas. A Constituição Federal, em matéria de garantias, prerrogativas, direitos, vedações e impedimentos, equipara os membros dos Tribunais de Contas aos magistrados do Poder Judiciário.

Uma das vedações consiste em não poder o julgador exercer atividade político-partidária. Trata-se de uma proibição de suma importância para garantir lisura e imparcialidade, na medida em que, ao contrário do controle exercido pelo Poder Legislativo, em que prevalece o aspecto político, no âmbito dos Tribunais de Contas há que prevalecer o exame eminentemente técnico dos processos. Nada obstante, o fato é que a forma de indicação dos Julgadores, que tem a participação direta ou indireta do Chefe do Poder Executivo e do Poder Legislativo, costuma gerar críticas sobre a imparcialidade e a independência do Julgador.

Vale dizer que crítica semelhante existe em relação às indicações do Judiciário, notadamente em relação ao STF, onde todos os Ministros são indicados pelo Executivo e aprovados pelo Legislativo. Esse reparo, embora inerente ao exercício de cargos dessa natureza (órgãos colegiados de Tribunais), passou a contemplar, nesta última quadra de nossa história, todos os demais segmentos do controle, mesmo aqueles ontologicamente de matiz mais técnico, a saber: Polícia, Ministério Público e Justiça de primeiro grau.

Para esse desafio não há segredo. Reitero, com outras palavras, o que já disse antes. A única forma de o julgador angariar o respeito e a confiança da sociedade e dos próprios gestores é procurar agir com imparcialidade, proferir votos devidamente motivados e não se deixar influenciar por predileções políticas, ideológicas, pessoais ou corporativas.

Neste caso, a busca da neutralidade no exercício da função deve ser contínua. Neutralidade que não se confunde com o “*non liquet*”, ou com “murismos”, ou com

covardia, mas que seja a expressão do equilíbrio, da responsabilidade, da coragem e da sensatez. Aquele que controla e julga tem o dever do comedimento e da racionalidade. É tarefa que não combina com extremismos e ativismos.

Da mesma forma que o julgador não deve se iludir ou ficar eufórico com os momentos de aplausos fartos, a crítica severa não pode lhe causar desânimo. Lembre-se: ambos passarão. Em assim procedendo, o senhor tempo se encarregará de revelar, amparado num conjunto razoável de decisões e posicionamentos, a boa fé e a correção da sua conduta.

III – A relação com a imprensa e a postura do Julgador nas redes sociais

A imprensa é, por excelência, uma das vertentes mais efetivas do que se chama controle social, notadamente pelo impacto que causa no juízo de valor dos cidadãos. Não à toa, vem sendo importante parceira do Controle Externo, especialmente na divulgação de suas decisões, das auditorias e dos estudos-diagnósticos.

E essa relação é natural e relevante porque os Tribunais de Contas atuam na fiscalização de políticas públicas financiadas com os recursos da sociedade, a quem seus resultados devem ser dirigidos, de maneira legal e efetiva, por meio da oferta de bens e serviços públicos de melhor qualidade.

O que pretendo destacar neste momento está relacionado a um aspecto: a cautela que o julgador deve ter na hora em que é demandado para uma entrevista ou para esclarecer pontos de um processo ou de uma decisão. A velocidade propiciada pelas ferramentas digitais de comunicação ajuda e, ao mesmo tempo, pode dificultar essa relação.

Tendo em conta a complexidade das matérias que são tratadas nos processos de controle externo — orçamento, responsabilidade fiscal, licitações e contratos, obras públicas, ritos processuais... —, é preferível que o julgador, em alguns casos, priorize respostas escritas, que, decerto, podem ser secundadas por esclarecimentos presenciais complementares.

Se o assunto disser respeito a processos ainda não julgados, o cuidado deve ser ainda maior, para evitar prejulgamentos que possam macular indevidamente a reputação de um gestor, sendo sempre oportuno esclarecer as peculiaridades das fases processuais até a decisão final do Tribunal, bem como suas possíveis consequências.

Por outro lado, convenha-se, foi-se o tempo em que os Tribunais de Contas tinham uma postura de segredo quase confessional em relação aos dados por ele guardados e aos seus processos e decisões. Sendo públicos os processos e os dados, ressaltando os sigilos legais, não há lugar para silêncios.

Para sedimentar essa cultura de transparência, as regras de interação dos Tribunais de Contas com a imprensa devem ser formalizadas por meio de uma política de comunicação institucional que inclua a oferta, pelas suas Escolas de Contas, de cursos voltados aos profissionais da área sobre as matérias tratadas na rotina desses órgãos, bem como as respectivas competências e ritos processuais.

Adentrando ao tema das redes sociais, fonte de riscos comprovados na atualidade, deve-se pontuar que as cautelas inerentes ao ofício de julgador devem ser redobradas em relação ao uso pessoal dessas ferramentas. Em relação à magistratura, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) se esforça para encontrar uma etiqueta que garanta a imparcialidade, a independência e a confiança no magistrado e na magistratura, sem mitigar em demasia os direitos decorrentes da cidadania e da liberdade de expressão.

A regra a ser fixada para o Judiciário, por todas as semelhanças legais e fáticas, servirão de importante farol e baliza para os membros dos Tribunais de Contas. O assunto é delicado por si só, mas ganha contornos de tensionamento ainda maiores, considerando este período peculiar de nossa história, marcado, em grande parte, pelo que os psicólogos sociais chamam de “patologia dos extremos”, notadamente no campo das preferências ideológicas e políticas. Sem esquecer que, no presente contexto de estremaduras do debate público, a Justiça e o Controle estão no epicentro de acaloradas discussões.

Ora, se o cidadão comum deve ter uma postura de prudência ante a passionalidade e a rudeza que caracteriza os escaninhos das redes sociais — onde, a despeito dos bons debates e combates, costuma prevalecer o paradoxo socrático invertido: “só sei que tudo sei”, e que, segundo Umberto Eco, deu voz aos estultos, sem olvidar a manada de robôs, *trolls* e *haters* — o que dizer de um julgador da gestão pública, que, por lei, não pode exercer atividade político-partidária e tem o dever natural da moderação?

O limite é, de fato, bem delicado. Nestes temas de índole mais política ou ideológica, o ideal é adotar uma postura própria do que se chama “Lurker”, ou seja, de um observador. Com efeito, não é bom ficar alheio às discussões das redes sociais, ainda que se saiba que a amostragem dessas redes não represente a sociedade, mas daí a uma atuação mais proativa vai uma distância.

E nas situações de dúvida quanto aos efeitos de uma possível postagem nas redes sociais, o melhor, quase sempre, é resistir a esse impulso. Nessa hora, vale a sabedoria sagrada: “nem tudo que é lícito convém”. Em muitos casos, depois de uma mensagem indevida ou mal compreendida, será difícil o julgador recuperar a confiança à sua imparcialidade e independência.

Sem dúvida é um ônus para o julgador e, de resto, para a grande parte dos agentes de controle da administração pública. Existem, ainda, os temas fronteirizos, cinzentos, em que se fica na dúvida quanto à adequação e pertinência de uma determinada postagem.

Aqui faço uma analogia com o conhecido texto chamado “As três peneiras”. Nestes casos, o julgador deve se perguntar: o que eu irei postar ou compartilhar passa no filtro das três peneiras? Primeira: é assunto sobre o qual a lei veda a minha manifestação? Segunda: mesmo sem haver vedação legal, o assunto é conveniente e não compromete o meu dever–imagem de independência e imparcialidade? Terceira: o assunto contribuirá para o bom debate? Caso não haja segurança absoluta sobre a resposta afirmativa às três questões, evite o compartilhamento da opinião pessoal.

IV – Epílogo

O julgador da gestão pública, como se viu, está sujeito aos mais diversos “julgamentos” por suas condutas e atuação no exercício da função. Elogios, críticas e indiferença se misturam. Afora tudo o que foi aqui externado, vem-me à mente uma citação de Abraham Lincoln, que, ante tantos desafios da arte de julgar, serve de inspiração e norte para seguir a jornada: “Não se preocupe quando não for reconhecido por uma atitude correta, mas aja sempre para ser digno deste reconhecimento”.

E a propósito do reconhecimento, ressalto uma situação que deve ser o objetivo de todo Julgador da gestão pública. Imagino o seguinte cenário-contexto: o julgador, responsável por um determinado processo, ouve de um interlocutor – técnico, gestor, político, jornalista ou cidadão:

– o processo está em boas mãos, qualquer que venha a ser a sua decisão.

Em assim sendo, terá valido a pena. Que venha o sono dos justos!