

PRESTAÇÃO DE CONTAS E EFICIÊNCIA DO CONTROLE SOCIAL: UMA PROPOSTA DE APRIMORAMENTO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE GESTÃO DAS CONTAS¹

Marilda de Paula Silveira

Resumo: Este trabalho busca avaliar as alternativas de aprimoramento do sistema de prestação de contas, tendo em vista que o modelo atual tem baixa atratividade para o cidadão e permite reduzida participação no controle social. Busca-se avaliar se o sistema operacional disponível para as prestações de contas contribui para opacidade do controle e impõe dificuldades aos partidos, aos candidatos e ao tomador de contas. A análise parte da premissa de que as sugestões devem, na medida do possível, ser independentes de reforma legislativa; de que a ampliação do controle social é um objetivo a ser alcançado; e, finalmente, de que a simplificação do modelo e do sistema não pode impactar, de nenhuma forma, a eficiência do controle. Nesse sentido, propõe-se a utilização do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para buscar soluções para os gaps identificados na plataforma desenvolvida pela Justiça Eleitoral, além do fomento a iniciativas que busquem reduzir a assimetria informacional dos cidadãos na tarefa do controle de contas.

Palavras-chave: prestação de contas; campanha; controle social; PMI; fomento.

1. Introdução

O financiamento das campanhas eleitorais, tema do Eixo Temático IV do Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) foi dividido em subtemas, a fim de permitir uma verticalização da análise. Nessa perspectiva, coube-me avaliar as alternativas de aprimoramento do sistema de prestação de contas de campanha, tendo em vista duas hipóteses: (i) o modelo atual tem baixa atratividade para o cidadão e apresenta reduzida participação do controle social; (ii) o sistema operacional disponível para as prestações de contas contribui para a opacidade do controle e impõe dificuldades aos partidos, aos candidatos e ao tomador de contas.

A análise partiu de algumas premissas: (i) as sugestões devem, na medida do possível, ser independentes de reforma legislativa; (ii) a ampliação do controle social é um objetivo a ser alcançado; e (iii) a simplificação do modelo e do sistema de prestação de contas não pode impactar, de forma alguma, na eficiência do controle.

¹ Análise promovida no contexto do Eixo IV do Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Nas eleições municipais de 2020, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)², foram formulados 19.342 pedidos de registro de candidatura para prefeito e 517.801 para vereador. Cada um desses candidatos, além de seus respectivos partidos políticos, foi responsável pela apresentação de prestações de contas de campanha, ainda que em parte, por meio do *sistema simplificado*. A análise dessas contas incumbe aos técnicos – com eventual auxílio de servidores requisitados dos Tribunais de Contas – e seu julgamento, aos membros da Justiça Eleitoral.

A cada ano, a Justiça Eleitoral tem direcionado esforços para ampliação e especialização do corpo técnico, bem como para aperfeiçoamento dos sistemas de prestação de contas. Além disso, a interface pública do sistema, qualificada como *DivulgaCandContas*, tem se apresentado de forma mais interativa e amigável, permitindo que o usuário leigo consiga acessar e compreender as informações disponíveis no sistema.

Os apontamentos levantados neste estudo buscam contribuir com esse cenário de crescente aprimoramento, tendo como foco a ampliação do controle social. O tema-problema leva em consideração, embora sejam diversos os fatores de rejeição de contas: (i) a ausência de comprovações da efetiva prestação de serviços e do fornecimento de material pago com recursos públicos; e (ii) a baixíssima (para não dizer nula) participação social no controle das contas.

2. Renovação do sistema de prestação de contas e o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) como alternativa ao aprimoramento do sistema

O controle social, além de aproximar o cidadão do cotidiano político-partidário, robustecendo o exercício da cidadania, descentraliza o controle das contas. Esse mecanismo permite que o cidadão supra, em alguma medida, a constante demanda pela ampliação do contingente de servidores – e eventual terceirização – para a realização de fiscalização *in loco*.

O controle social deve, por conseguinte, desempenhar papel de liderança na participação democrática. Ainda que indiretamente, o conceito de controle social encontrado nas obras dos clássicos da filosofia política que abordaram os temas do Estado, do poder e dos fundamentos do direito de governar assenta-se na relação entre ação individual, história e ação coletiva. Conforme, pontualmente, salienta Durkheim: *“the more weakened the groups to which [the individual] belongs, the less he depends on them, the more he consequently depends only on himself and recognizes no other rules of conduct than what are founded on his private interests”*.³

Para que isso ocorra, tornando o controle efetivo, contudo os cidadãos necessitam não apenas de acesso ao processo de prestação de contas em si, mas de compreender o que estão acessando e o que devem buscar para fiscalizar. Nesse contexto, o controle de contas não pode

² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais**. Eleições municipais 2020. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 6 out. 2021.

³ Hobbes, 2019, e Durkheim, 1951, p. 209.

ser pensado apenas como instrumental técnico que viabilize a análise da Justiça Eleitoral. As contas de campanha devem ser pensadas, também, *como ferramenta que permita ao cidadão conhecer, questionar e atuar como fiscal da aplicação de recursos públicos*.⁴

Ocorre que a complexidade da fiscalização técnica (jurídica e contábil) exige que se identifique um mecanismo que permita a convivência das duas frentes de controle. Da experiência da administração pública, pode-se extrair que a eficiência do controle social exige plataforma própria que traduza as informações do ambiente técnico para o cidadão comum.

Note-se que, no âmbito da administração pública, a estratégia do controle social fragmentou os mecanismos de disponibilização das informações. O procedimento de prestação de contas – por meio do Tribunal de Contas da União (TCU), dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e do Poder Legislativo não está atrelado ao controle social. Significa dizer que não se exige do cidadão acessar o procedimento de prestação de contas para que possa tomar ciência e fiscalizar as receitas e despesas públicas. As informações devem estar disponibilizadas em um portal da transparência e podem ser requeridas pela Lei de Acesso à Informação (LAI).

A LAI carrega consigo o pressuposto de que o cidadão não possui – e nem se espera que possua – conhecimentos técnicos capazes de permitir a compreensão da prestação de contas, que respeita regras específicas de contabilidade. O portal da transparência foi idealizado justamente tendo em conta o propósito de separar o controle social da tecnicidade das contas públicas. Essa mesma preocupação deve pautar o controle de contas partidárias.

Atualmente, a Lei nº 9.504/1997 dispõe que as contas de campanha devem ser prestadas por partidos políticos, coligações e candidatos em três etapas: (i) divulgar, em sítio criado pela Justiça Eleitoral, os recursos em dinheiro recebidos para financiamento de sua campanha eleitoral, em até 72 (setenta e duas) horas de seu recebimento; (ii) divulgar, em sítio criado pela Justiça Eleitoral, no dia 15 de setembro, relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados; e (iii) divulgar a prestação de contas final.⁵

A fragmentação do processo de prestação de contas, buscando torná-lo cada vez mais próximo de um sistema que reflete a realidade da campanha em tempo real, teve como foco principal a transparência. A possibilidade de identificar os recebimentos no prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas e os gastos antes do encerramento da campanha tornaria mais factível que tanto o eleitor quanto os órgãos de controle comparassem a campanha real com aquela que se apresenta nas contas. Esse *batimento* aproximaria o eleitor do controle e garantiria

⁴ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da transparência**: controle social. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-controle-social>. Acesso em: 6 out. 2021.

⁵ Mesmo se aprovada a reforma eleitoral proposta no Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 112/2021, as prestações de contas de campanha seguirão procedimento semelhante ao atualmente vigente, embora retomem a natureza administrativa. Também nesse cenário, cabe a avaliação das sugestões que ora se propõem.

maior eficiência da aferição da efetiva prestação de serviços pagos com recursos públicos e de eventual lavagem de dinheiro.

Nesse contexto, a Justiça Eleitoral desenvolveu o portal *DivulgaCandContas*, por meio do qual qualquer cidadão pode consultar as prestações de contas de campanha dos candidatos e dos diretórios partidários. O sítio eletrônico funciona como uma espécie de *portal da transparência das contas de campanha*, permitindo que o eleitor, como agente leigo, acesse informações das contas sem necessitar de conhecimentos técnicos. São inquestionáveis os méritos da iniciativa.

O infográfico disponível na página inicial dá maior visibilidade aos valores de receitas e despesas, qualificando-os de acordo com a seguinte divisão: *Fundo Partidário, outros recursos e Fundo Eleitoral*. Na aba lateral esquerda, é possível pesquisar especificamente por *receitas, despesas, extratos bancários, notas fiscais eletrônicas, representantes, comercialização, conciliações bancárias e histórico de entregas*.

Os itens *receitas* e *despesas* disponibilizam apenas a lista com a origem dos recursos ou os destinatários do gasto, em que constam nome, valor, CNPJ/CPF e breve descrição do serviço prestado. Não há vinculação a documento ou indicação do caminho pelo qual se possam encontrar eventuais documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços, fornecimentos dos bens ou origem dos recursos.

Quaisquer documentos relacionados à prova da efetiva prestação de serviços ou do fornecimento de mercadorias somente são acessíveis nos autos judiciais do processo. Apenas extratos bancários e notas fiscais eletrônicas são acessíveis fora dos autos do processo de forma facilitada e bastante visível.

O *link* para o processo judicial de prestação de contas encontra-se em uma aba lateral à direita, com indicação de seu número. O acesso direciona o usuário para a movimentação processual do Processo Judicial Eletrônico (PJe), que comunica as informações ao usuário por meio de termos técnicos (*autuação, baixa, órgão judicial, classe, recurso, relatoria*, entre outros). A apresentação das informações equivale à movimentação processual disponível para os advogados e, portanto, é extensa, complexa, exige conhecimentos jurídicos e prática judicial para compreensão da ferramenta.

Além disso, é obrigatória a Escrituração Contábil Digital (ECD) para os diretórios partidários e seu encaminhamento pelo Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), nos termos do art. 66 da Resolução-TSE nº 23,604/2019 (art. 25 e segs.). Também deve ser observado o Plano de Contas dos Partidos Políticos previsto na Portaria-TSE nº 926, de 17 de outubro de 2018, republicada em 13 de fevereiro de 2019.⁶

⁶ <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2018/portaria-no-926-de-17-de-outubro-de-2018>

Outro ponto ainda merece atenção: o controle social não se limita ao manuseio individual dos instrumentos de controle social, mas abrange, também, a participação de atores coletivos. A sociedade civil organizada, por sua vez, também chamada “Terceiro Setor”, abrange grande número de agentes, interagindo com o Estado em três níveis principais: prestação de serviços, pressão política sobre o Estado e apoio, com sugestões e exemplos alternativos de ação.

A título exemplificativo, a jurisprudência do TCU registra diversas fiscalizações em que a atuação dos conselhos de controle social foi objeto de exame. É possível extrair a informação com base em relatórios de auditorias realizadas nas áreas de saúde, assistência social e educação – Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).⁷

Ocorre que o sistema de contas da Justiça Eleitoral não se organiza a partir de um identificador único, expondo dados a partir de planilhas disponibilizadas no *repositório de dados eleitorais*.⁸ Até mesmo para o cidadão que busca exercer o controle social a partir de conhecimentos técnicos – como ocorreu no projeto *Serenata de Amor*⁹ no âmbito do Congresso Nacional –, a ausência de identificador único inviabiliza iniciativas. Quando não inexistentes, são pouco claras e indisponíveis.

Também merece apontamento o fato de que os dados não são disponibilizados em Application Programming Interface (API), mas apenas em extensas tabelas. API é um conjunto de rotinas e padrões de programação para acesso a um aplicativo de *software* ou plataforma, baseado na *web*. O termo em inglês que dá origem à sigla significa, em tradução para o português, *interface de programação de aplicativos*. A uniformização dos dados por meio dessa aplicação permite a integração de sistemas, o que, conseqüentemente, favorece o controle social.

Com efeito, não obstante os elogios merecidos, o modelo disponível parece impor alguns óbices bastante significativos ao controle social. Como visto, o primeiro ponto é que o próprio Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) fragmenta a apresentação das informações contábeis e os documentos comprobatórios (disponibilizados no PJe). Além disso, dificulta o

⁷ V. Acórdão nº 700/2004-Plenário: Relatório Consolidado da Auditoria Operacional (2003) realizada no Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e em conselhos de assistência social (13 estados, 38 municípios, exercícios de 2001/2002), para avaliar aspectos do funcionamento dos CAS nas seguintes áreas temáticas: controle da aplicação dos recursos federais na esfera de atuação do conselho, adequação dos métodos utilizados, condições de funcionamento, fatores limitantes e resultados das fiscalizações (TC-006.509/2002-7). Os trabalhos relativos ao PNAE abordaram, em capítulo específico, a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar – CAES. V. Acórdão nº 158/2003-Plenário: Auditoria Integrada (2002) no FNDE e em entidades executoras do PNAE (21 estados, 58 prefeituras e 9 secretarias estaduais de educação, exercícios de 2000/2001), para avaliar a execução do Programa e sua sistemática de controle (TC-006.440/2002-1). V., também, Decisão nº 596/2000-Plenário: auditoria operacional (1999), no FNDE (TC-010.989/1999-4). 5 v. Decisão nº 995/2002-Plenário: Auditoria consolidada (2001) no Fundef (8 estados, 52 municípios), para avaliar a sistemática de controle de aplicação de recursos do Fundo.

⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleitor e eleições. Repositório de dados eleitorais. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 7 out. 2021.

⁹ OPERAÇÃO SERENATA DE AMOR. Apoio o projeto. Disponível em: <https://serenata.ai/>. Acesso em: 7 out. 2021.

cruzamento de dados, inviabiliza a participação social e reduz os incentivos para o controle recíproco.

É verdade que a própria Justiça Eleitoral teria condições técnicas de avançar em projeto próprio de aprimoramento do sistema para viabilizar maior e melhor controle social. Contudo, para estruturar projetos com incremento na plataforma tecnológica e na qualidade dos modelos já concebidos, propõe-se a utilização do PMI, ampliado para todas as formas de contratos de parceria¹⁰ com os órgãos federais pelo Decreto nº 10.104/2019.

O PMI busca, justamente, aproximar os órgãos da administração pública e a iniciativa privada para concepção e modelagem de projetos complexos. Esse formato escapa da unilateralidade das formulações do poder público, o que acaba por pressupor uma onisciência fictícia dos agentes do Estado. Uma das grandes vantagens do PMI, em cenário de escassez de recursos, é caracterizar-se como medida não onerosa: a Justiça Eleitoral pode receber estudos e levantamentos sem contrapartida para que eventual ressarcimento ocorra apenas se for licitada a execução do projeto.

De fato, o PMI pode ser qualificado como uma *consulta pública de ideias*, em que se lança o problema para que o mercado possa apontar alternativas, soluções, dados e propostas de estruturação de soluções inovadoras e relevantes. Esse modelo exige abordagem menos formal e atitude mais colaborativa.

Com efeito, por meio do PMI, é possível desenvolver soluções criativas, sem dependência do corpo técnico do TSE ou dos Tribunais Regionais, sem dispêndio de valores expressivos, e que podem viabilizar maior efetividade e eficiência do controle social nas contas de campanha.

3. Assimetria de informação e disponibilização de ferramentas para redução de barreira por meio do fomento

Independentemente do aprimoramento do sistema, a assimetria de informação é pressuposto do controle técnico e fator relevante que acaba por obstar o controle social relacionado às prestações de contas. O impacto que a assimetria informacional produz na efetividade do que sempre se qualificou como *interesse público* não pode ser tratado como um indiferente jurídico. A compreensão dos temas necessários para ser partícipe do controle social não pode ser tratada como interesse individual, exclusivo e privado do cidadão. A viabilização e a ampliação do controle são parte da cidadania.

No Brasil, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado foi recebido como axioma fundamental do regime jurídico administrativo. Essa doutrina teve, como

¹⁰ Art. 1º Este decreto estabelece o Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, com a finalidade de subsidiar a administração pública na estruturação de desestatização de empresa e de contratos de parcerias, nos termos do disposto no § 2º do art. 1º da Lei 13.334, de 13 de setembro de 2016. (Redação dada pelo Decreto nº 10.104/2019.)

incentivador principal, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, que definiu o interesse público como “o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”¹¹. O autor aponta que o princípio veicula fundamento para diversos institutos do Direito Administrativo¹² e deixa claro que este não se distancia dos interesses individuais, dos casos concretos e da limitação de poder¹³.

Essa construção principiológica, contudo, nem sempre teve aplicação adequada. O mau uso da supremacia do interesse público acabou justificando decisões imotivadas e ampla discricionariedade vinculada ao seu conceito. Na doutrina do ato administrativo, o pressuposto de que a administração pública deve atuar na busca do interesse público ocupa lugar central e ainda fundamenta um sistema fechado de opções. É certo que a própria delimitação teórica do conceito de interesse público nunca foi muito precisa, e essa deficiência não pode ser atribuída a um ou outro teórico do Direito. Enquanto alguns narram que a origem de referido *aparecimento* seria mesmo *milagrosa*¹⁴, outras tantas vezes nem sequer mereceu menção.¹⁵

Atualmente, repensando o princípio em questão, uma corrente doutrinária faz severas críticas à construção principiológica de Celso Antônio Bandeira de Mello e questiona, além da natureza principiológica do instituto, sua própria existência¹⁶. Relacionando o conceito de interesse público com o *organicismo* e *utilitarismo*, afirma-se que sustentar a supremacia do interesse público seria atentar contra a concepção de direitos fundamentais adotada pelas democracias constitucionais. Isso porque a posição de proeminência que ocupa independeria de sua utilidade ou dos interesses da maioria.¹⁷

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005, p. 61.

¹² *Ibid.*, p. 96: “como expressão desta supremacia, a Administração, por representar o interesse público, tem a possibilidade, nos termos da lei, de constituir terceiros em obrigações mediante atos unilaterais. Tais atos são imperativos como quaisquer atos do Estado. Demais disso, trazem consigo a decorrente exigibilidade, traduzida na previsão legal de sanções ou providências indiretas que induzam o administrado a acatá-los. Bastas vezes ensejam, ainda, que a própria Administração possa, por si mesma, executar a pretensão traduzida no ato, sem necessidade de recorrer previamente às vias judiciais para obtê-la. É a chamada auto-executoriedade dos atos administrativos”.

¹³ *Ibid.*, p. 59-60: “poderá haver um interesse público que seja discordante do interesse de cada um dos membros da sociedade? Evidentemente, não. Seria inconcebível um interesse do todo que fosse, ao mesmo tempo, contrário ao interesse de cada uma das partes que o compõem. Deveras, corresponderia ao mais cabal contra-senso que o bom para todos fosse o mal de cada um, isto é, que o interesse de todos fosse um anti-interesse de cada um” [...] embora seja claro que pode haver um interesse público contraposto a um dado interesse individual, sem embargo, a toda evidência, não pode existir um interesse público que se choque com os interesses de cada um dos membros da sociedade. Esta simples e intuitiva percepção basta para exibir a existência de uma relação íntima, indissolúvel, entre o chamado interesse público e os interesses ditos individuais”.

¹⁴ AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo**: 1. Coimbra: Almedina, 1994. p. 148.

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 66.

¹⁶ SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 41 e segs.

¹⁷ BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 82.

No entanto, mesmo para aqueles que pretendem reconfigurar a noção de interesse público, como Gustavo Binenbojm¹⁸, é inquestionável que esse conceito ainda desempenha função de *pedra angular* no regime jurídico administrativo. Não é por outra razão que fundamenta, direta ou indiretamente, incontáveis decisões judiciais e administrativas, além de ocupar lugar importante nos debates acadêmicos e doutrinários da atualidade. Processou-se, na verdade, uma releitura da abrangência e da forma de aplicação que sempre recebeu, buscando-se, sobretudo, afastar distorções que a prática jurídico-administrativa acabou impondo à teoria do *poder-dever*.

Em estudo salutar e, pode-se dizer, pioneiro no país, Humberto Bergmann Ávila desconstruiu o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, identificando, pois, a necessidade de que fossem estabelecidos novos parâmetros para a atuação administrativa. Sustenta que referido *princípio não poderia ser entendido como “norma-princípio” e que não constituiria fundamento da atuação estatal, tendo em vista a ampla proteção dispensada pela Constituição aos interesses particulares.*¹⁹

Com essa posição parecem concordar Alexandre Santos Aragão, Daniel Sarmento, Gustavo Binenbojm e Paulo Schier, os quais, unindo artigos em obra coletiva²⁰, após aderirem à posição de que *não há uma regra abstrata de preferência que defina a prevalência do interesse público sobre o privado*, proposta por Humberto Ávila, deram tratamento mais sistemático à matéria, acrescentando a ideia de que o atual Estado democrático de direito estrutura-se no asseguramento dos direitos fundamentais²¹ e no dever de proporcionalidade.

Gustavo Binenbojmn estendeu o estudo da matéria para além do artigo então publicado, desenvolvendo tese de doutoramento a respeito do tema, e salientou que:

o conceito de interesse público só ganha concretude a partir da disposição constitucional dos direitos fundamentais em um sistema que contempla e pressupõe restrições ao seu exercício em prol de outros direitos, como de metas e aspirações coletivas de caráter metaindividual, igualmente estampadas na Constituição. [...] não se nega o conceito de interesse público, mas tão somente a existência de um

¹⁸ BINENBOJM, op. cit., p. 86: “interesse público é o resultado final desse jogo de ponderações que, conforme as circunstâncias normativas e fáticas, ora apontará para a preponderância relativa do interesse geral, ora determinará a prevalência parcial de interesses individuais”.

¹⁹ ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. SARMENTO, Daniel (Org). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 213-214: “(...) entendemos que “o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado” não é, rigorosamente, um princípio jurídico ou norma-princípio (...) ele não pode ser descrito separada ou contrapostamente aos interesses privados: os interesses privados consistem em uma parte do interesse público; ele não pode ser descrito sem referência a uma situação concreta.”

²⁰ Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. SARMENTO, Daniel (Org). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

²¹ Neste ponto, adotam posicionamento exposto alguns anos antes por Marçal Justen Filho que, em artigo intitulado *Conceito de interesse público e a personalização do direito administrativo*, tenta elaborar conceito do que seja *interesse público*. **Revista Trimestral de Direito Administrativo**, n. 26, p. 115-136, 1999.

princípio da supremacia do interesse público. Explica-se: se o interesse público, por ser um conceito jurídico indeterminado, só é aferível após juízos de ponderação entre direitos individuais e metas ou interesses coletivos [...] qual o sentido em falar-se num princípio jurídico que apenas afirme que, no final, se chegará a uma solução que sempre prevalecerá? ²²

Apesar dos embates doutrinários, a implementação do interesse público pretendido pelos autores é bastante semelhante. O mau uso do conceito, contudo, motivou um movimento para reforçar sua aplicação em perspectiva mais consentânea com o Estado democrático de direito. Nesse sentido, processou-se o deslocamento da noção de interesse público amplo e genericamente considerado para o dever de proporcionalidade, pautado pela aproximação aos direitos fundamentais. Adota-se, portanto, o mesmo pressuposto que fundamenta a base teórica do presente trabalho no que toca à discricionariedade: de que a definição do interesse público só pode ser alcançada de acordo com as circunstâncias concretas, envolvidas na pretensão de mudança. No caso dos atos concretos, após considerados todos os argumentos expostos pelos interessados em procedimento administrativo que assegure o contraditório e a ampla defesa.

Dessa forma, o interesse público não corresponde ao interesse de todos ou ao interesse comum, objetivamente considerado.²³ Menos ainda à soma de interesses individuais²⁴ que devem ser considerados em sua dimensão pública. ²⁵ Mesmo aqueles que vinculam o interesse público ao conceito de “bem comum”²⁶ não se afastam do reconhecimento da multiplicidade de

²² BINENBOJM, op. cit., p. 303.

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991, p. 165,

²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 50. BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1987. p. 300: “a totalidade tem fins não dedutíveis à soma dos fins dos membros singulares que a compõem e o bem da totalidade, uma vez alcançado, transforma-se no bem das suas partes, ou, com outras palavras, o máximo bem dos sujeitos é o efeito não da perseguição, através do esforço pessoal e do antagonismo, do próprio bem por parte de cada um, mas da contribuição que cada um juntamente com os demais dá solidamente ao bem comum segundo as regras que a comunidade toda, ou grupo dirigente que a representa (por simulação ou na realidade), se impôs através de seus órgãos autocráticos ou órgãos democráticos”.

²⁵ *Ibid.*, p. 51.

²⁶ BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **O princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Forum, 2012. p. 75: “O dever ínsito no exercício da função não se reduz a uma obrigatoriedade de mero cumprimento, mas acarreta, antes de tudo, um dever de bom cumprimento, de melhor satisfação da função, isto é, o interesse público que constitui o fim da atuação administrativa deve ser sempre buscado, do modo que melhor atenda ao bem comum [...] A ideia de bem comum, ainda, não limita seus horizontes às aspirações e necessidades de um determinado povo, em determinada época, mas resulta da verificação destas, tomando-se por referência, pelo menos, os anseios das gerações presentes e futuras”.

interesses que devem ser tutelados e da indispensável proteção aos direitos fundamentais.²⁷ A questão central é que a multiplicidade de interesses públicos exige solução para cada hipótese, sem vinculação a um pressuposto geral, fechado e sistemático previamente estabelecido.

Parece claro, portanto, que o alcance do interesse público no âmbito do controle social pressupõe não ignorar a posição individual do controlador: o cidadão que, em grande parte dos casos, não possui conhecimentos suficientes para desempenhar a tarefa de controle. Não se lhe pode incumbir os ônus de superar esse óbice. Cabe ao Estado fazê-lo em favor da concretização do interesse público, ainda que tendo como enfoque imediato interesse individual de formação.

Para minimizar os impactos desse fator, alternativa viável seria que a Justiça Eleitoral – por meio das Escolas Judiciárias Eleitorais (EJEs) ou pelos órgãos de controle de contas – promovesse iniciativas de formação com esclarecimento aos cidadãos quanto ao controle de contas. Além disso, o Tribunal Superior Eleitoral – que detém competência normativa e administrativa para desenvolvimento e implementação do sistema de contas – poderia incentivar, por meio do fomento, iniciativas que tenham como objetivo central a formação para o controle social das contas de campanha.

O fomento é um dos institutos do Direito Administrativo que não guarda uma única e definitiva conceituação, e há pouca dedicação doutrinária a seu respeito (ao menos no Brasil). De modo genérico, ainda assim, poder-se-ia compreender o fomento como uma das funções da administração pública, abrangendo a “atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública”²⁸. A ideia de ajuda ou apoio, nesse caso, constituiria um dos pilares do instituto, sendo certo, outrossim, que tal ajuda haveria de ser direcionada a um particular que desempenhasse atividade de interesse público.²⁹

Alguns pontos significativos parecem apontar para a adequação do instituto em tema tão sensível à interferência estatal. Em primeiro lugar, destaca-se o caráter *indireto* do fomento, no sentido de que, por meio dele, não estaria o próprio poder público executando uma utilidade material fruível diretamente pelos cidadãos, senão a induzindo ou a provocando – para que viesse a ser prestada por um particular. Sob esse ângulo, aliás, Pozas³⁰ fixa uma linha de corte entre o fomento e os serviços públicos, sendo certo que, nestes últimos, a administração

²⁷ BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas**: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 57: “Enfim, a ideia de interesse público, em atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana, passou a abranger o desejo de liberdade com dignidade, reclamando do Estado uma atuação adequada a diminuir as desigualdades sociais, levando a toda a sociedade o bem-estar social [...] Por isso é que podemos dizer que o bem comum a ser perseguido pela Administração Pública, em grandes linhas, é, de fato, a composição concertada de vários interesses públicos atribuídos aos órgãos e agentes administrativos pela lei”.

²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 87.

²⁹ SILVA, Marco Aurélio Barcelos. **Das concessões de fomento no Brasil**: proposta de regulação consentida da atividade econômica para o fim dos serviços públicos. No prelo.

³⁰ POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. **Revista de Estudios Políticos**, n. 48, 1949.

realizaria “diretamente e com seus próprios meios os fins perseguidos”, enquanto, no fomento, ela se limitaria a “estimular aos particulares” para que eles, por sua própria vontade, desenvolvessem uma atividade que cumprisse indiretamente os fins da administração³¹.

Outro ponto, ainda, a chamar a atenção sobre o instituto envolve seu caráter voluntário, e não mandatário, o que, também para Pozas³², faria do fomento algo diferente do poder de polícia administrativo. Para o autor espanhol, o fomento se distinguiria da polícia na medida em que: “*enquanto essa previne e reprime, o fomento protege e promove, sem fazer uso da coação*”³³ ³⁴ A Administração Pública, em razão disso, não *imporia* uma medida de fomento a um particular, mas ao ofertá-la contaria, isso sim, com a sua adesão.

O terceiro ponto de destaque, por fim, diz respeito ao *interesse público* que deveria acompanhar as atividades dos terceiros a serem apoiadas por intermédio do fomento. Entende-se, nesse caso, que ditas atividades também não se confundiriam com um *serviço público* delegado, sendo que a qualificação como *de interesse público* significaria, apenas e tão somente, que essas atividades deveriam ter o potencial de produzir externalidades positivas junto aos cidadãos em geral, a ponto de justificar o apoio ou a ajuda conferida pelo poder público.

Nesses termos, mesmo para empreendimentos estritamente comerciais explorados sob o regime da livre iniciativa, haveria, então, espaço para a atuação fomentadora do Estado.

4. Conclusão

A cada ano, a Justiça Eleitoral tem direcionado esforços para ampliação e especialização do corpo técnico, bem como para o aperfeiçoamento dos sistemas de prestação de contas. O *Divulgacandcontas*, interface leiga é a porta de entrada para o controle social e tem se apresentado de forma mais interativa e amigável a cada eleição.

O controle social, além de aproximar o cidadão do cotidiano político-partidário, robustecendo o exercício da cidadania, descentraliza o controle das contas. O fortalecimento do controle social e a consolidação da democracia participativa no Brasil têm, pela frente, muitos degraus a serem superados e uma longa jornada a ser cumprida.

Para tornar o controle social efetivo, contudo, os cidadãos necessitam não apenas de acesso ao processo de prestação de contas em si, mas de compreender o que estão acessando e

³¹ Ibid., p. 46.

³² Ibid., p. 46.

³³ Ibid. p. 46.

³⁴ Assim, em última análise, é que Pozas define o fomento como: “la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos” (POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. **Revista de Estudios Políticos**, n. 48, p. 46, 1949.).

o que devem buscar. O controle de contas não pode ser pensado apenas como um instrumental técnico que viabilize a análise da Justiça Eleitoral.

Da experiência da Administração Pública, pode-se extrair que a eficiência do controle social exige uma plataforma própria que traduza as informações do ambiente técnico para o cidadão comum. A Lei de Acesso à Informação carrega consigo o pressuposto de que o cidadão não possui – e nem se espera que possua – conhecimentos técnicos capazes de permitir a compreensão da prestação de contas que respeita regras específicas de contabilidade.

Nesse contexto, a Justiça Eleitoral desenvolveu o portal *Divulgacandcontas* por meio do qual qualquer cidadão pode consultar as informações das prestações de contas de campanha dos candidatos e dos diretórios partidários. O sítio eletrônico funciona como uma espécie de *portal da transparência das contas de campanha*.

Alguns pontos, contudo, merecem aprimoramento: (i) a classificação dos itens acessíveis não cobre parte significativa das hipóteses legais que exigem controle; (ii) aos itens *receitas* ou *despesas* disponibilizam apenas a lista com a origem dos recursos ou os destinatários do gasto, constando nome, valor, CNPJ/CPF e breve descrição do serviço prestado; (iii) não há vinculação há qualquer documento ou indicação do caminho pelo qual se possa encontrar eventuais documentos comprobatórios; (iv) documentos relacionados à prova da efetiva da prestação de serviços ou fornecimento de mercadorias somente são acessíveis apenas nos autos judiciais do processo; (v) o acesso direciona o usuário para a movimentação processual do PJe (processo judicial eletrônico) que comunica as informações ao usuário por meio de termos técnicos; (vi) apresentação das informações equivale à movimentação processual disponível para os advogados e, portanto, é extensa, complexa, exige conhecimentos jurídicos e prática judicial para compreensão da ferramenta; (vii) o sistema de contas da Justiça Eleitoral não se organiza a partir de um identificador único, expondo dados a partir de planilhas disponibilizadas no *repositório de dados eleitorais*; (viii) os dados não são disponibilizados em API, mas apenas por extensas tabelas

Não obstante os elogios merecidos, o modelo disponível parece impor alguns óbices bastante significativos ao controle social.

O trabalho propõe duas iniciativas (PMI e fomento de projetos de formação) para que a Justiça eleitoral possa buscar soluções criativas que contribuam para o desenvolvimento da cidadania com ampliação do controle social na prestação de contas.

É verdade que a própria Justiça Eleitoral teria condições técnicas de avançar em projeto próprio de aprimoramento do sistema para viabilizar maior e melhor controle social. Contudo, para estruturar projetos com incremento na plataforma tecnológica e na qualidade dos modelos já concebidos, propõe-se a utilização do PMI, ampliado para todas as formas de contratos de parceria com os órgãos federais pelo Decreto nº 10.104/2019.

Ademais, independentemente do aprimoramento do sistema, a assimetria de informação é pressuposto do controle técnico e fator relevante que acaba por obstar o controle social relacionado às prestações de contas. O impacto que a assimetria informacional produz na efetividade do que sempre se qualificou como *interesse público* não pode ser tratado como um indiferente jurídico.

Nesse ponto, a Justiça Eleitoral – por meio EJs ou pelos órgãos de controle de contas – deve promover iniciativas de formação com esclarecimento aos cidadãos quanto ao controle de contas. Além disso, o Tribunal Superior Eleitoral – em razão de sua competência – poderá incentivar, por meio do fomento, iniciativas que tenham como objetivo central a formação para o controle social das contas de campanha.

Diante desse cardápio de alternativas, esses não serão os únicos meios capazes de solucionar tantos desafios. Contudo, todos os esforços conjugados podem atuar no mesmo sentido para vencer esses desafios de um novo tempo.

Referências

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo**: 1. Coimbra: Almedina, 1994.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. *In*: SARMENTO, Daniel (org). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **O princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Forum, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da transparência**: controle social. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-control-social>. Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.104, de 6 de novembro de 2019. Altera o Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015, que dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. **Diário Oficial da**

União, Brasília, DF, 7 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10104.htm. Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais**. Eleições municipais 2020. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleitor e eleições**. Repositório de dados eleitorais. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria nº 926, de 17 de outubro de 2018**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2018/portaria-no-926-de-17-de-outubro-de-2018>. Acesso em: 7 out. 2021

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.546, de 18 de dezembro de 2017**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-546-de-18-de-dezembro-de-2017-2013-brasilia-df>. Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 7 out. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991. p. 165.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a personalização do direito administrativo. **Revista Trimestral de Direito Administrativo**, n. 26, p. 115-136, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

OPERAÇÃO SERENATA DE AMOR. **Apoie o projeto**. Disponível em: <https://serenata.ai/>. Acesso em: 7 out. 2021.

POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. **Revista de Estudios Políticos**, n. 48, 1949.

SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SILVA, Marco Aurélio Barcelos. **Das concessões de fomento no Brasil**: proposta de regulação consentida da atividade econômica para o fim dos serviços públicos. No prelo.