

**FREEDOM AND DEVELOPMENT: THE ROLE OF EXTERNAL CONTROL AGENCIES****LIBERDADE E DESENVOLVIMENTO: O PAPEL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO**artigos  
científicosLarissa Mesquita França<sup>1</sup>  
larissamfranca@gmail.comRecebido/Received: 13.05.2021/ May 13<sup>th</sup>, 2021.  
Aprovado/Approved: 08.07.2021/ July 8<sup>th</sup>, 2021.**RESUMO**

A liberdade é direito fundamental garantido constitucionalmente, assim como o desenvolvimento. O que estes dois direitos guardam em comum é o fato de que o primeiro resulta do segundo. Isto porque, no momento em que uma sociedade democrática fiscaliza as contas públicas junto às Instituições de controle externo, como os Tribunais de Contas e Ministério Público de Contas, a consequência é o correto destino dos recursos públicos, investidos de forma adequada para que resultem em benefícios à sociedade, dentre os quais o desenvolvimento social e econômico. Este fator tem como implicação assegurar que as espécies de liberdades constitucionais possam ser desfrutadas pelos cidadãos de um Estado Democrático de Direito. Assim, a partir das matrizes conceituais e aportes teóricos do economista indiano Amartya Sen, em sua obra seminal “Desenvolvimento como liberdade”, demonstrar-se-á que esses órgãos de controle externo são fundamentais para certificar o acesso aos direitos básicos pelos cidadãos, através de sua função como órgãos representantes dos interesses da sociedade. Em um Estado onde o desvio de recursos públicos é uma realidade, é essencial que se exerça a função fiscalizadora, com vistas ao desenvolvimento e, conseqüentemente, à liberdade.

**Palavras-chave:** Democracia; Fiscalização; Desenvolvimento; Liberdade.

**ABSTRACT**

Freedom is a constitutionally assured Fundamental Right, in the same way as Development. What both these rights have in common is that the first results in the second. This happens because at the moment that a democratic society surveys the public expenditures along with the institutions of external control, such as the Tribunais de Contas and Ministério Público de Contas, the consequences are the proper usage of public resources, invested correctly as to enable benefits to society, with social and economical development among them. This factor has as a consequence the assurance that the different kinds of constitutional freedoms can be exercised by the citizen of a Democratic Estate of Law. Therefore, from the conceptual matrices and theoretical basis of the indian economist Amartya Sen, in his seminal

<sup>1</sup> Acadêmica do 8º período do curso de Direito no Centro Universitário de Curitiba (Unicuritiba). É estagiária na 2ª Procuradoria de Contas do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná.

work “Development as Freedom”, shall be demonstrated that these external control agencies are fundamental to certify access by citizens’ rights by fulfilling its function as a representative of society’s interests. In a State where misappropriation of funds is a reality, the execution of the surveillance function is essential to development and, therefore, to freedom.

**Keywords:** Democracy; Surveillance; Development; Freedom.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO; 2. A OBRA “DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE”, DE AMARTYA SEN; 3. DA LIBERDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL E DIGNIFICADORA DO SER HUMANO; 3.1 DA LIBERDADE NEGATIVA E POSITIVA; 4. DAS DIVERSAS ESFERAS DAS LIBERDADES CONSTITUCIONAIS; 4.1 DA LIBERDADE CORPÓREA (FÍSICA); 4.2 DA LIBERDADE DE ALMA (PSÍQUICA); 4.3 DA LIBERDADE ECONÔMICA; 5. DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE; 6. DA DEMOCRACIA COMO GARANTIDORA DE LIBERDADES E DIREITOS; 7. DA LIBERDADE ATRAVÉS DA DEMOCRACIA: O TRIBUNAL DE CONTAS E O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS COMO CUSTOS LEGIS; 8. CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUÇÃO

A liberdade é fator essencial à vida de todo ser humano. Refletir sobre esta palavra permite o vislumbre de inúmeras indagações sobre suas mais diversas nuances. Fato é, que a liberdade é o instrumento pelo qual o ser humano sente-se livre de qualquer amarra – seja ela física ou psíquica.

O objetivo deste estudo é compreender como a liberdade é conquistada em sociedades democráticas, e como ela exerce uma função social primordial, no momento em que altera a dinâmica de pensamento e, até mesmo, de vida dos seres humanos.

Através do enfoque na obra “Desenvolvimento como liberdade”, do economista indiano Amartya Sen - a qual será a base para esta pesquisa - será possível perceber que as liberdades são conquistadas a partir do processo de desenvolvimento, pelo qual conquistar-se-á também o progresso. Este fator se revela no momento em que, se uma sociedade tem acesso às liberdades, assim serão concedidas diversas oportunidades sociais e, portanto, será desenvolvida economicamente, no mesmo momento em que será justa, com condições justas aos seus cidadãos.

Note-se que, partindo da análise de duas Instituições democráticas, quais sejam o Tribunal de Contas e o Ministério Público de Contas, será possível perceber que, por meio do exercício de suas funções democráticas, de controle externo, fiscalização, entre outras, ambos os órgãos influenciam positivamente no desenvolvimento, e, conseqüentemente, na concessão material das liberdades previstas na Constituição da República Federativa do Brasil.

Entende-se que, partindo de suas funções, os órgãos mencionados realizam, como uma de suas precípuas atividades, a fiscalização das contas públicas, que objetivam o enfrentamento ao desvio de verbas públicas, ou seu investimento equivocado, e inibe condutas ilícitas ou irregulares por parte dos gestores da coisa pública.

Estes gestores detêm o poder de decisão que mais influencia a vida de um ser humano e seu desenvolvimento, e, portanto, deve ser utilizado com responsabilidade, com vistas aos princípios da Administração Pública, contemplados no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil sejam eles, especialmente, o princípio da legalidade, que autoriza condutas específicas do gestor público; e da publicidade, que se refere aos atos administrativos (e, portanto, executivos), os quais serão divulgados mediante Portais da Transparência para informar aos cidadãos das práticas administrativas daquele responsável.

Em que pese seja dever do Estado e da Administração Pública assegurar a legalidade das contas públicas, e que os recursos públicos sejam utilizados de forma correta, o controle público se mostra efetivo a este fator, no momento em que a sociedade tem o poder de questionar administrativamente, ou ingressar em juízo frente à notícia de alguma irregularidade nas contas públicas.

## 2. A OBRA “DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE”, DE AMARTYA SEN

Esta pesquisa se aterá, principalmente, à obra de Amartya Sen: “Desenvolvimento como liberdade”, e por este motivo, em primeiro lugar, deve-se voltar os olhos para seus fundamentos, para que posteriormente seja possível compreender como o desenvolvimento resulta na liberdade.

O economista leciona que a liberdade é, também, oportunidade, já que, se há duas ou mais opções, o sujeito tem o poder de escolha sobre aquilo que é relevante para ele, proporcionando através da escolha, oportunidades que alterem os rumos de sua vida, e o conduzam ao desenvolvimento pessoal e econômico. Ele entende que as oportunidades são um dos elementos que culminam no desenvolvimento, e, ainda, que a liberdade é uma forma de capacidade, pois, ao ser livre, o ser humano terá a escolha de utilizar suas capacidades para se desenvolver. Ainda, Sen ensina que, se o indivíduo faz jus à liberdade, e como consequência, é desenvolvido, terá capacidades, da mesma forma, para participar da vida social<sup>2</sup>, com o fim de que exerça sua liberdade política enquanto agente na sociedade, ou seja, aquele que age, e por isso promove mudanças em sua vida, e na vida da sociedade.

A liberdade de escolha, enquanto liberdade que integra o ser humano, se revela como uma forma de proporcionar oportunidades. Portanto, terá a capacidade de

<sup>2</sup> “Liberdade como capacidade significa estar habilitado a funcionar, conduzir suas escolhas, construir sua identidade, estabelecer relações sociais, ser reconhecido como membro e participar da vida da sociedade”. FRÖHLICH, Sandro. **Reflexões sobre a liberdade: uma perspectiva a partir de Amartya Sen**. Controvérsia, São Leopoldo, v. 9, n. 1, p. 23-31, jan.-abr. 2013. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/controversia/article/view/9646>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

realizar uma escolha, e assim, pressupõe-se que será livre. Se é livre, e tem igualdade de oportunidades, isso possibilita o desenvolvimento humano, e conseqüentemente, econômico. Essa liberdade permite a realização de desejos e resultados. No entanto, não é apenas o resultado que importa, mas sim, a possibilidade de escolher também traz a liberdade, já que as capacidades são o direito de escolha.

Assim, a liberdade pode ser vista como capacidade, que é a habilidade de realizar escolhas que façam parte da identidade do ser humano, ao mesmo tempo que se firma como relação social, como agente que participa e integra a sociedade, e como integrante, tem a oportunidade de se desenvolver<sup>3</sup>.

Em seu artigo sobre Amartya Sen e o Utilitarismo<sup>4</sup>, André Folloni entende que as capacidades se mostram necessárias no momento em que concedem alternativas para àqueles que desejam escolher os rumos de sua vida, e de seu bem-estar, bem como, levando em consideração seus deveres, para que, deste modo, possa tomar decisões que auxiliem a sociedade<sup>5</sup>.

A liberdade, para Amartya Sen, é ter alternativas para escolher, e após isso, ter condições para realização e concretização da seleção; ter o direito, condições e oportunidade de desejar e escolher, e assim, se desenvolver a partir de suas opções.

Da mesma forma, em sua Teoria da Justiça, o economista entende que a liberdade é essencial para avaliação da justiça na sociedade, já que, se as pessoas detêm condições para exercer suas liberdades, e para desenvolver suas capacidades enquanto sujeitos ativos, então essa sociedade será justa. Por outro lado, uma sociedade será injusta no momento em que houverem desigualdades que impeçam as pessoas de serem livres, e de desenvolverem suas capacidades, pois a desigualdade impede o equilíbrio das relações humanas e da boa qualidade de vida.

Assim, como se verá a seguir, o papel de órgãos de controle externo se mostra imprescindível, pois ao tempo em que o desenvolvimento promove a liberdade, é inafastável o exercício de fiscalização sobre os recursos públicos, já que, se esses forem destinados corretamente, com vistas ao desenvolvimento econômico, logo, se terá uma sociedade de liberdades, igualdade e justiça.

Ao mesmo tempo, Amartya Sen se debruça sobre a questão da igualdade como condição premente da justiça. A eliminação das desigualdades remete a existência da igualdade, significando oportunidades isonômicas para todos. Para tanto, se pode

3 "Liberdade é ter as condições de desenvolver e poder interagir nesses diversos fatores, é poder funcionar para realizar suas capacidades". FRÖHLICH, Sandro. **Reflexões sobre a liberdade: uma perspectiva a partir de Amartya Sen**. Controvérsia, São Leopoldo, v. 9, n. 1, p. 23-31, jan.-abr. 2013. Disponível em: <<http://revistas.unisinus.br/index.php/controversia/article/view/9646>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

4 "Liberdade em Amartya Sen é ter, de fato e não apenas por direito, as condições, as oportunidades e as reais possibilidades de efetivamente examinar, avaliar, decidir e obter os resultados relativos àquilo que temos boas razões para desejar". FOLLONI, André. **Liberdade como capacidade em Amartya Sen desde sua crítica ao utilitarismo**. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 103-124, abr.-jun. 2020. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/1329>>. Acesso em: 01 mai. 2021.

5 "Liberdade é estar livre para funcionar, para realizar suas capacidades. Não é ter uma mera liberdade ou garantia formal, é ter condições reais para eleger suas preferências e, efetivamente sentir-se habilitado para buscar realizar os seus propósitos. Liberdade tem um valor instrumental, como uma ferramenta para realizar fins e propósitos. E mais, a liberdade tem um valor e um fim em si mesmo, a liberdade é uma meta a ser alcançada. Se a liberdade é meio para funcionar e se realizar enquanto ser humano, também uma vida boa é uma vida livre". *Idem*.

resumir que, uma sociedade igualitária promove a igualdade de oportunidades, e por consequência a justiça, que por sua vez resulta no desenvolvimento e nas liberdades. Ele entende que a desigualdade gera governos tirânicos, que rompem com a identidade e condições da vida coletiva, o que a desestabiliza e incentiva que ocorram corrupções públicas e privadas.

Sen ainda destaca a importância da democracia, pois é um valor fundamental para que a sociedade seja equilibrada, e proporcione os direitos individuais e coletivos. Quando ocorre o distanciamento da economia e da política, por exemplo, isso resulta na instrumentalização das instituições democráticas<sup>6</sup>, que submete as pessoas a decisões arbitrárias, estranhas à maioria, e que pode tolher os direitos individuais e coletivos. Por isso, em uma sociedade democrática, há instituições e mecanismos que funcionam concomitantemente para garantir a estabilidade, atuar em prol dos interesses sociais e equilibrar o uso dos bens públicos (como, por exemplo, as instituições democráticas: Tribunal de Contas e Ministério Público de Contas).

Ao mesmo tempo, o poder conquistado por vias não democráticas, influi no “retrocesso político”<sup>7</sup>, que, a partir do uso da força, gera injustiças que desestabilizam a sociedade e seu desenvolvimento.

Isso se dá, do mesmo modo, quando uma sociedade se preocupa apenas com o crescimento econômico sem se ater às questões da sociedade, moralidade e liberdades. Ocorre que, se uma sociedade não se atém às liberdades substantivas, não será desenvolvida, e assim, não poderá ser considerada uma sociedade justa.

Uma das principais formas de desenvolvimento a que Amartya Sen se atém é, notadamente, o desenvolvimento econômico, pois, sem as garantias mínimas<sup>8</sup> ao ser humano, não há que se falar em uma sociedade desenvolvida, já que uma nação pobre é desigual, injusta, e, portanto, subdesenvolvida, ou não desenvolvida.

### 3. DA LIBERDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL E DIGNIFICADORA DO SER HUMANO

Em um primeiro momento, deve-se o enfoque a informações importantes sobre o conceito de liberdade, palavra esta que será trabalhada para que se compreenda sua origem, sua função frente a um Estado Democrático de Direito, e como se verá nos próximos tópicos, se revela como dignificadora do ser humano a partir da ideia do desenvolvimento como sua antecessora.

Desde os primórdios da civilização humana tem-se o conhecimento de reflexões sobre o significado da palavra “liberdade”. Não é objeto deste estudo discutir qual

6 “[...] democracia como valor fundamental e irrenunciável para a organização equilibrada da sociedade e com os direitos individuais coletivos”. ZAMBAM, Neuro José. **A teoria da justiça de Amartya Sen: liberdade e desenvolvimento sustentável**. Tese (Doutorado em Filosofia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, p. 13. 2009.

7 *Ibidem*, p. 146.

8 “A pobreza econômica, a ausência de serviços públicos básicos e assistência social, ou a negação da livre atuação política e civil, entre outras, configuram as principais causas que impedem o desenvolvimento das condições para a liberdade, diretamente relacionadas com a qualidade de vida, a condição de agente e o desenvolvimento social”. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 26.

conceito melhor se aplica à palavra, já que tal discussão não foi concluída até os dias atuais. Este é um debate importante, porém, o presente estudo se aterá à liberdade concebida a partir de uma ideia de desenvolvimento humano, que objetiva a garantia de uma sociedade democrática e igualitária, produto de Instituições democráticas que zelam pelo bem-estar social.

Em um primeiro momento, é forçoso elaborar um breve histórico do surgimento da liberdade como direito fundamental, que tem como origem a Revolução Francesa, em 1789, no momento em que surgem os intitulados “Direitos fundamentais de primeira geração”, entendidos como vitais para a dignificação do ser humano e inibidoras do autoritarismo<sup>9</sup>.

Partindo-se da visão em que, até o advento da Revolução Francesa, a sociedade vivia sob forte influência absolutista, e, portanto, sem dispor de liberdade, igualdade e sequer dignidade, o lema desta Revolução passou a ser “liberdade, igualdade e fraternidade”. Esta liberdade era, neste momento, entendida como a liberdade política, de não submissão a um monarca que, sozinho, tomava decisões pelo povo. Sendo assim, pregavam por uma participação social na medida em que as ideias iluministas estavam sendo amplamente disseminadas. Por igual medida, objetivavam a concessão de direitos fundamentais, dentre os quais principalmente a liberdade (1ª geração de direitos), igualdade, e a fraternidade.

Portanto, verifica-se, desde logo, a importância da existência da democracia como libertadora e dignificadora do ser humano, e não apenas, como também, facilitadora do desenvolvimento humano e da justiça<sup>10</sup>.

Neste estudo, o que se pretende é compreender o significado da liberdade e suas diversas espécies elencadas na Constituição da República Federativa do Brasil, que possibilitará a compreensão da importância de um Estado Democrático de Direito que assegura o desenvolvimento e, conseqüentemente as liberdades.

Deste modo, neste momento se deve ater à Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, sobre a qual se irá debruçar para compreensão de sua importância enquanto Constituição “Cidadã”, ou seja, de Estado Social.

Como se nota em seu preâmbulo, um Estado que tem como base a união e apoio a valores igualitários e humanitários, objetiva o desenvolvimento de todos conjuntamente, o que resulta na liberdade de todos ao acesso dos benefícios do Estado Social. É de se notar que esse preâmbulo transmite a finalidade do constituinte, que objetiva conduzir a sociedade a realização de valores supremos com status de Cláusula Pétreia, como justiça, liberdade e igualdade, que ensejam na dignificação do ser humano, como merecedor de igualdade de direitos e oportunidades, conforme

9 “[...] a desigualdade de tratamento ofertada pelo Estado no que pertine aos referidos direitos, ainda que por omissão, afronta a dignidade da pessoa humana, e daí sim, sem dignidade, sem a efetivação de direitos basilares de primeira dimensão, não há democracia real”. COELHO, Denian Couto. **Liberdade de Expressão: o mito da universalidade de acesso ao direito de informação no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2016. p. 24.

10 “Paz sem justiça é opressão, espoliação e violação da dignidade. A dignidade sem justiça promove guerras pelo que é devido por direito e pela liberdade. Somente a justiça permite o reino da paz e da dignidade”. KOLM, Serge-Christophe. **Teorias modernas da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 592.

dita o artigo 1º, inciso III da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>11</sup>, o que propicia a redução das desigualdades econômicas, e no aumento das liberdades.

Ou seja, a liberdade faz parte dos objetivos da sociedade enquanto República, na medida em que “República” significa “coisa pública”, e sendo assim, pressupõe-se que todos os cidadãos têm interesse e liberdade para participar da gestão da coisa pública, já que pertencentes a um governo de todos para todos. Por isso, partindo da ideia de um Estado Democrático de Direito, este existe na medida em que é considerada a dignidade da pessoa humana e em sua liberdade de participar nas decisões da gestão que atinjam o interesse público.

De todo modo, em síntese, a Constituição da República Federativa do Brasil tem como finalidade asseverar o exercício dos direitos sociais e individuais, bem como, o desenvolvimento, a liberdade, justiça e a igualdade como valores sociais supremos<sup>12</sup>. Assim, há que se falar em um Estado garantidor dos direitos fundamentais, tidos como essenciais à sua manutenção. Ora, sem liberdade não se terá uma sociedade que desempenhe seus direitos políticos e fundamentais, e como se poderá imaginar que uma sociedade sem tais garantias basilares será democrática e igualitária?

Por fim, deve-se notar que a liberdade enquanto direito fundamental, resulta, também, de garantias democráticas que asseguram seu cumprimento, pois, posto que a sociedade se considera livre, assim será para o exercício de seus direitos políticos, o que contribui, ainda, para uma sociedade participativa.

### 3.1. DA LIBERDADE NEGATIVA E POSITIVA

Isaiah Berlin, em sua obra “Quatro ensaios sobre a liberdade”, conceitua as duas formas de liberdade, as quais, anterior à análise de suas manifestações na Constituição da República Federativa do Brasil, devem ser tratadas, para que seja possível compreender a dimensão de tais liberdades para que uma sociedade seja desenvolvida.

A liberdade negativa é tida como aquela que se opõe a qualquer tipo de interferência, ou coerção. José Guilherme Merquior, ao se referir a Isaiah Berlin, a conceitua como sendo “estar-livre-de”<sup>13</sup> ou *freedom of*. Por isso, a autonomia se revela como uma de suas manifestações, no momento em que se desprende de padrões pré-concebidos socialmente, sem qualquer coerção (seja ela física ou psíquica). Ou seja, sendo titular da liberdade negativa, pode-se realizar o que deseja sem que haja interferência sobre a conduta, pois, sem restrições ou proibições, o indivíduo poderá viver conforme suas escolhas lhe permitem e lhe aprazem.

11 Art. 1, III – “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - dignidade da pessoa humana”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

12 “[...] Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos [...]”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

13 “[...] a liberdade negativa é sempre liberdade contra a possível interferência de alguém. São exemplos disso a autonomia de fruir intitulentamentos (contra possíveis abusos); a autonomia de expressar crenças (em oposição à censura); a liberdade de satisfazer pessoalmente gostos e a livre procura de objetivos individuais (em oposição a padrões impostos)”. MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991. p. 25.

Por outro lado, mas no mesmo sentido de obter a liberdade, sua forma positiva se mostra como o desejo de se auto governar, uma completa autonomia, “estar-livre-para”<sup>14</sup> (*freedom to*). Logo, decidir com autonomia significa liberdade para ser, guiar-se, controlar a si mesmo, e fazer o que deseja para realização de seus objetivos. Sendo assim, tal liberdade ocorre quando o sujeito assume o protagonismo de sua vida, tomando as decisões necessárias para o desenvolvimento de suas capacidades.

#### 4. DAS DIVERSAS ESFERAS DAS LIBERDADES CONSTITUCIONAIS

Como visto anteriormente, a liberdade é direito fundamental assegurado na Constituição da República Federativa do Brasil, e se mostra própria à democracia. Agora, é necessário elencar, de forma cristalina e objetiva, as principais formas de liberdade previstas constitucionalmente. Isto porque, é necessário que se compreenda de que formas a liberdade se manifesta, e como essas manifestações decorrem do processo de evolução histórica.

Por isso, tal análise servirá de compreensão no papel fundamental das liberdades para o exercício da democracia, proteção ao princípio da dignidade da pessoa humana, e em como as Instituições democráticas, sobre as quais se aterá nos tópicos seguintes, prezam para que tais liberdades e direitos sejam assegurados.

##### 4.1. DA LIBERDADE CORPÓREA (FÍSICA)

A liberdade corpórea deve ser entendida através de uma análise constitucional do artigo 5º, inciso XV da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>15</sup>, que dispõe sobre a liberdade de locomoção. A dita liberdade corpórea se refere à liberdade de locomoção, dada sua característica eminentemente física, onde, se o indivíduo se locomove livremente, sem qualquer empecilho, este detém de liberdade corpórea.

A liberdade de ir e vir significa não estar sob amarras ou qualquer tipo de obstáculo que impossibilite sua locomoção. Pensar isso do ponto de vista prático significa que todos nascem livres, e assim devem permanecer, sem qualquer coerção (com exceção de quem é punido com a pena de reclusão ou detenção por algum crime praticado).

Esta liberdade física significa, também, a titularidade da vontade de locomoção e permanência. Ou seja, hodiernamente, a prisão do corpo é, em regra, inviável, na medida em que seu cárcere é a exceção.

Estar sob uma prisão pressupõe a restrição à liberdade de locomoção. No entanto, não significa que todas as formas de liberdade estarão sob completo

<sup>14</sup> “A liberdade positiva, por outro lado, é essencialmente um desejo de governar-se, um anseio de autonomia. Contrariamente à liberdade negativa, não é liberdade de, mas liberdade para: a aspiração de autogoverno, a decidir com autonomia em vez de ser objeto de decisão”. MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991. p. 25.

<sup>15</sup> Art. 5, XV – “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.



cerceamento, pois, o tolhimento da liberdade física não significa, necessariamente, remoção da liberdade psíquica, a qual será tratada posteriormente.

No inciso LXVIII<sup>16</sup> do supracitado artigo é estabelecido o *habeas corpus*. No momento em que a liberdade de locomoção é posta em risco pelos motivos enunciados no dispositivo legal, há cabimento de tal remédio constitucional.

Frente à democracia, essa liberdade se mostra essencial, pois em tempos ditatoriais e autoritários, não há plena liberdade de locomoção, já que, no momento em que há expressão da opinião diversa à estimada pelo governo autoritário, isto implica, necessariamente no exílio e prisão política, ocasionando a subtração da humanidade de quem sofreu tais privações. Assim, se mostra necessário o controle sobre o Estado para que este não incida em um autoritarismo flagrante. Dessa forma, diferente do governo democrático, ambas as liberdades (de locomoção e de expressão) sofrem reprimendas. Neste cenário, é significativa a função das Instituições democráticas na proteção das liberdades.

#### 4.2. DA LIBERDADE DE ALMA (PSÍQUICA)

A liberdade de alma compreende diversas formas de liberdade, as quais devem ser pontualmente revisitadas.

Em um primeiro momento, a partir de uma releitura constitucional, entende-se como inerente ao artigo 5º, inciso IV da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>17</sup>, a liberdade de expressão. Esta é, senão, a liberdade de exteriorizar seus pensamentos, a liberdade negativa, de expressão, e de estar livre para exterioriza-los.

Luís Roberto Barroso<sup>18</sup> entende como um dos requisitos à uma existência digna a liberdade de expressão. Neste mesmo raciocínio é o papel primordial da liberdade de expressão para uma sociedade democrática. Como visto anteriormente, um dos principais elementos para que se possa considerar a democracia, é a liberdade como sentido amplo, e, sobretudo, na liberdade de expressão. Isso se dá pelo fato de que, tão logo a exteriorização do pensamento sofra restrições, isso implica no cerceamento social da participação nas decisões políticas que envolvam o interesse público, ocasionando a coibição de um dos princípios norteadores da democracia: o interesse público como basilar às decisões administrativas. Denian Couto preconiza que a liberdade de expressão encontra, também, guarida na liberdade de imprensa. No entanto, sem acesso ao público, acaba por privar os cidadãos desses direitos<sup>19</sup>.

16 Art. 5, LXVIII – “conceder-se-á habeas-corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

17 Art. 5, IV – “É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”. *Ibidem*, inciso IV.

18 “[...] a Liberdade de Expressão é considerada um dos valores essenciais para a existência humana digna”. BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 249-250.

19 “[...] sob o prisma da realidade nacional, é de que a comunicação de massa comercializa a informação, o que, forçosamente, só interessa ao poder econômico. Como os excluídos não falam no rádio e nem na televisão, não têm suas demandas propagadas e não apreendem ou se apropriam da informação divulgada, cidadão de direitos não é”. COELHO, Denian Couto. **Liberdade de Expressão: o mito da universalidade de acesso ao direito de informação no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2016. p. 95.

Na sequência, veja-se o disposto constitucionalmente no artigo 5º, inciso VI<sup>20</sup>, que se refere à inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença. Essa liberdade é ampla, e não abrange apenas a liberdade de crença como religião. Pode-se perceber que compreende, por exemplo, a autodeterminação, e, portanto, a liberdade negativa de autonomia, sem coerção sobre si, mas com a possibilidade de expressar crenças, o que justifica a existência de alguém, e, ainda, o domínio interno de sua consciência, resultando na liberdade psíquica e na liberdade de escolha. O inverso da liberdade de consciência é estar preso a si, às convicções morais e dogmáticas, que limitam o agir humano e a liberdade de pensamento.

Sendo assim, a liberdade de consciência geral é entendida como crer em algo, ausentando-se das crenças dogmáticas, possibilitando a propagação de conhecimento próprio, para auxiliar os que não apresentam essas ideias, o que facilita o exercício da solidariedade, pois, segundo Carlos Aurélio Mota de Souza, o homem é, por natureza, um ser social, onde, ser humano não significa tão somente cumprir com os deveres políticos ou individuais, mas também, se solidarizar com o próximo, o que acaba por alcançar uma dimensão social e cidadã<sup>21</sup>, e, ainda, a liberdade como fortalecedora das relações, possibilita que haja tal solidariedade e cooperação social, a fim de que o desenvolvimento econômico possa existir, e que as liberdades substantivas possam ser exercidas<sup>22</sup>.

Em um contexto moderno, cidadania é, muitas vezes, entendida como exercício e gozo dos direitos políticos. Essa visão não é equivocada, mas auxilia na compreensão de que, deve-se ter como finalidade realizar obras boas ao próximo, visando atingir o bem comum. Desta forma, acaba por alcançar uma dimensão política de seus feitos, no sentido de que, ao olhar para o outro, cumpre parte do papel de cidadão de que todos devem exercer.

Na seara da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ser cidadão é ter direitos civis, dentre os quais, a liberdade de expressão e de consciência. Por esse motivo fora dito que há o exercício da cidadania, pois, se há ausência de direitos civis (direitos básicos em uma sociedade), haverá ausência de liberdade, e de igualdade.

Por fim, o artigo 5º, inciso IX<sup>23</sup>, do referido diploma legal, prevê a liberdade de expressão artística, intelectual, científica e de comunicação. Nessa acepção entende-se que se refere, em síntese, à liberdade intelectual. A literatura e a educação como formas de alterar o pensamento e a consciência, e é o que se denomina (coloquialmente) de “filosofia de vida”, que pode explicar, originariamente como tal liberdade surge. Propagar isso, significa exteriorizar o entendimento, e a filosofia que cada um traz consigo.

20 Art. 5, VI – “é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos [...]”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

21 “Ser humano significa comunicar-se, solidarizar-se, e estas são atividades eminentemente sociais. Quando expande seus círculos familiares e sociais, e age visando o bem comum da sociedade, alcança a dimensão política, no sentido amplo da cidadania”. SOUZA, Carlos Alberto Mota de. **O cidadão, a sociedade, a mídia e a justiça**. Disponível em <<http://www.academus.pro.br/Upl/PaginaGenerica/C5B683DD63B04114915EB3E51A3EC62B.pdf>>. Acesso em 14 mar. 2021.

22 ZAMBAM, Neuro José. **A teoria da justiça de Amartya Sen: liberdade e desenvolvimento sustentável**. Tese (Doutorado em Filosofia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, p. 17. 2009.

23 Art. 5, IX – “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação [...]”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

É salutar que se frise que sem direitos civis, não há dignidade da pessoa humana, pois os direitos fundamentais (dentre os quais se encontram as liberdades) têm o objetivo de cumprir com a função de defesa do cidadão.

A partir da ideia de universalidade, todos são titulares dos direitos fundamentais. No entanto, quantos realmente compreendem o relevo e o significado disso? O exercício de tais liberdades em uma sociedade democrática, possibilita que, finalmente, se possa vislumbrar aquele ser humano como tratado dignamente.

Nesse diapasão, entende José Afonso da Silva que a democracia é o regime político garantidor de efetividade aos direitos, e é capaz de dignificar o cidadão, tendo como valor supremo a dignidade da pessoa humana<sup>24</sup>.

Sem a efetivação e concretização dos direitos fundamentais discutidos (sejam justiça, liberdade e igualdade), e das liberdades psíquicas contidas na Constituição da República Federativa do Brasil, não se pode imaginar que a dignidade da pessoa humana (como Cláusula Pétrea) está sendo, efetivamente, cumprida.

### 4.3. DA LIBERDADE ECONÔMICA

O artigo 170 da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>25</sup> dispõe que a ordem econômica do Estado tem como fim assegurar a todos uma existência digna. O que remete à importância da liberdade econômica e financeira para o desenvolvimento e conseqüentemente para a liberdade. Quanto mais liberdade econômica, mais desenvolvimento social, ensejando no aumento das demais liberdades.

Partindo de uma visão puramente econômica, a forma como as pessoas vivem, não corresponde, muitas vezes, à liberdade para viver como desejam. Nesse sentido, adquirir bens não se refere ao bem em si, mas sim, na liberdade que a posse deste bem traz a quem o detém. Essa é a liberdade gerada pelos bens, que, da mesma forma, pode resultar na falta de liberdade quando de sua ausência.

Sendo assim, a liberdade econômica/financeira, traz consigo o desenvolvimento, conseqüência da liberdade negativa, pois, uma vez existente a liberdade econômica, há a autonomia dos cidadãos, para que se oponham a possíveis censuras, e ainda, possam se opor a padrões socialmente concebidos.

Com efeito, se as pessoas são titulares dos direitos mais básicos<sup>26</sup> assegurados a elas sem qualquer restrição, isso resulta no fato de que esta sociedade terá

24 "Em todas as suas dimensões, e, como a democracia é o único regime político capaz de propiciar a efetividade desses direitos, o que significa dignificar o homem, é ela que se revela como o seu valor supremo, o valor que a dimensiona e humaniza". SILVA, José Afonso da. **Anais do I Seminário de Direito Constitucional Administrativo**. A íntegra se encontra transcrita no site do Tribunal de Contas de São Paulo. Disponível em <[http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/30a03\\_06\\_05/jose\\_afonso1.htm](http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/30a03_06_05/jose_afonso1.htm)>. Acesso em: 14 abri. 2021.

25 Art. 170 – "A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...]". BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

26 "O Estado, em conjunto com a sociedade, tem a responsabilidade de promover e garantir as liberdades em vista da proteção das capacidades, da garantia para o exercício da liberdade econômica e das condições necessárias à sobrevivência". ZAMBAM, Neuro José. **A teoria da justiça de Amartya Sen: liberdade e desenvolvimento sustentável**. Tese (Doutorado em Filosofia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, p. 37. 2009.

acesso a direitos essenciais à fiscalização. Deve-se explicar que, neste momento, os direitos basilares se referem à saúde<sup>27</sup>, alimentação, moradia e educação, que promovem a libertação física, psíquica e econômica destes cidadãos que, portanto, poderão melhor controlar os atos de gestão, já que verão satisfeitos seus direitos constitucionais mais precípuos.

## 5. DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

No momento em que se compreende o papel essencial da garantia dessas espécies de liberdades, e em como elas se mostram essenciais ao exercício pleno da cidadania frente a um Estado Democrático de Direitos, se deve visualizar suas origens e o que assegura o seu cumprimento.

Em que pese sejam garantidas na Constituição da República Federativa do Brasil, para que se compreenda como são concretizadas, deve-se entender o papel fundamental desempenhado pelo desenvolvimento na conquista das liberdades, sobretudo aos conceitos e fundamentos desenvolvidos pelo economista Amartya Sen, pois é objetivo principal do desenvolvimento, a liberdade. Isso significa que, na medida em que um Estado é desenvolvido, também será livre.

Amartya Sen entende que o desenvolvimento econômico, objetiva, concede, e expande as liberdades. Não somente, mas também a expansão da capacidade humana, através do desenvolvimento humano, pois as pessoas não são fins em si mesmas<sup>28</sup>, mas sim, objetivam sua liberdade, igualdade e justiça.

A expansão das liberdades são o fim e o meio do desenvolvimento, que determinam a eliminação das privações, e a expansão das escolhas e oportunidades do ser humano. Em suma, a liberdade é norteadora do desenvolvimento<sup>29</sup>. E, na mesma esteira, John Stuart Mill em sua obra “Sobre a liberdade” entende que a liberdade é pré-requisito para o desenvolvimento humano<sup>30</sup>.

Ao ser compreendido como necessário para atingir a liberdade, o desenvolvimento necessita de disposições sociais e econômicas, mas não apenas, como também dos direitos constitucionais exercidos, como por exemplo, a liberdade de expressão. Por isso, notadamente, o desenvolvimento requer a remoção das fontes de privação da liberdade, quais sejam a pobreza (que priva da liberdade física, psíquica e econômica), tirania, carência de oportunidades, entre outros, pois a desigualdade cerceia direitos.

27 Esta é a forma de participação social do agente, através das “[...] oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo de aperfeiçoamento de iniciativas”. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 18.

28 “O atual modelo de desenvolvimento, que prioriza essencialmente o crescimento econômico, o aumento da produção e do consumo, o acesso às novas tecnologias e a expansão do comércio, não tem legitimidade moral porque limita a pessoa à condição de meio para a realização dos fins previamente planejados [...]”. ZAMBAM, Neuro José. **A teoria da justiça de Amartya Sen: liberdade e desenvolvimento sustentável**. Tese (Doutorado em Filosofia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre p. 7. 2009.

29 SEN, Amartya, *op. cit.*, p. 10 et seq.

30 MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Porto alegre: Editora L&PM POCKET, 2019. p. 112.

O economista criou a figura das liberdades substantivas, que se referem à liberdade de se alimentar, de acessar a educação, a saúde, as quais, em sua ausência, demonstram a carência dos serviços públicos e de assistência social, resultando na negação de liberdades civis e políticas, restringindo, assim, a liberdade de participação da vida social, política e econômica. Sendo assim, não há que se falar em uma sociedade com igualdade de oportunidades e liberdade, na medida em que não se atém ao acesso aos direitos mínimos.

Por outro lado, o agente que faz jus a condição de liberdade, gera cada vez mais progresso, se tornando a engrenagem principal, o motor do desenvolvimento, pois sem liberdade, não se pode referir ao sujeito como ativo ou desenvolvido. A realização humana é produto de oportunidades econômicas (e consequentes escolhas). O que significa que, se uma nação é desenvolvida (se dispõe de oportunidades e liberdades substantivas<sup>31</sup>), então ela é livre, e terá progresso econômico, e, arrisque-se, será igualitária (a partir do momento em que desfrutar da igualdade de oportunidades).

Ou seja, a privação da liberdade econômica retira qualquer acesso a oportunidades e capacidades básicas, que possam resultar no desfrute das demais liberdades e na melhoria da qualidade de vida.

Diante deste cenário de privações, deve-se lembrar a importância das políticas públicas como essenciais à ampliação das capacidades humanas, exercício das liberdades substantivas, e fomento ao desenvolvimento dos seres humanos, pois as materializam, contribuindo para a expansão da liberdade humana geral, já que, com oportunidades sociais, os indivíduos têm a capacidade de moldar seu destino<sup>32</sup>.

Sobre as políticas públicas, cite-se a doutrina de João Antonio da Silva Filho, em sua obra intitulada “Tribunais de Contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo”, sobre a qual, ao se referir às políticas públicas de saúde, educação e moradia, entende que são instrumentos de desenvolvimento social<sup>33</sup>.

Portanto, o não desenvolvimento gera insegurança econômica, que consequentemente enseja a ausência de direitos e de liberdades democráticas, significando em um problema do ponto de vista em que a democracia é resultado de longas lutas sociais. Sendo assim, compreende-se que as liberdades políticas influenciam as liberdades sociais, já que o uso das capacidades participativas do povo auxilia na conquista de sua liberdade geral, através do controle público, essencial para a liberdade humana e imprescindíveis aos Direitos Humanos.

Refletir sobre isso significa entender a imprescindibilidade de atenção a ser concedida no que concerne às liberdades. Como já foi visto, a liberdade exerce papel fundamental na conquista da dignidade da pessoa humana. Se há liberdades básicas

31 A privação de liberdade econômica, na forma de pobreza extrema, pode tornar a pessoa presa indefesa na violação de outros tipos de liberdades. [...] a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação da liberdade econômica”. SEN, Amartya, **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 23.

32 “Ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento”. *Ibidem*, p. 33.

33 FILHO, João Antonio da Silva. **Tribunais de Contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. p. 112.

concedidas, há acesso às demais liberdades. Se sua ausência for manifesta, resulta na carência das demais, que tem como consequência a indignidade e desigualdades flagrantes, e, ainda, o subdesenvolvimento (privação de liberdade e de capacidades humanas). Prevenir crises, catástrofes e fomes coletivas faz parte do desenvolvimento como liberdade, pois essas prevenções envolvem o aumento da segurança e proteção, e da mesma forma, das liberdades substanciais.

Em síntese, o desenvolvimento como garantidor das liberdades e igualdade de oportunidades, gera um bem-estar social na medida em que garante aos indivíduos, também, a participação política em assuntos de interesse social, exercício premente quando se está inserido em um Estado Democrático de Direito.

Ao compreender o papel essencial desempenhado através do desenvolvimento para a conquista das liberdades, será fundamental tratar da questão da Democracia.

## 6. DA DEMOCRACIA COMO GARANTIDORA DE LIBERDADES E DIREITOS

Por meio de um resgate histórico, é valioso considerar a visão da democracia através dos antigos, sobretudo os gregos que, como o pensador franco-suíço Benjamin Constant apontou, significava participar de forma direta na política<sup>34</sup>, o que se conhece como “democracia direta”. Apenas quem detinha o direito de participar diretamente da política eram os cidadãos (que preenchiam requisitos para este encargo), excluindo deles as mulheres e escravos. Ao se rememorar o significado de “cidadão” antigo, afere-se que esta participação era desigual e deixava de lado grande parte da sociedade grega.

Por outro lado, os modernos entendem como conceito geral de liberdade, não a participação política, mas sim, a liberdade e independência individuais, pois o objetivo dos modernos, segundo Constant é apenas a fruição de liberdades e prazeres privados<sup>35</sup>. Isso acarreta na falta de interesse na participação política, e consequente ausência de vigilância e fiscalização, que são um risco para as liberdades individuais e coletivas. Por isso, Benjamin Constant aconselha que os modernos vigiem seus representantes políticos, que não renunciem deste direito, mas ao contrário, que devem valorizá-lo, com o intuito de não incorrer em arbitrariedades ou desvios de recursos públicos, por exemplo, pois conclui que, no momento em que o indivíduo goza apenas de sua independência privada, renuncia ao direito de participar do poder político<sup>36</sup>, e isso se torna uma ameaça na medida em que há a perda da soberania política plena.

Ao mesmo tempo, democracia significa o exercício dos direitos (e liberdades) políticos, e por isso deve ser preservada. Constant entendia que a liberdade era

34 “[...] exercer coletiva, mas diretamente, diversas partes da soberania como um todo”. CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. São Paulo: Edipro, 2019. p. 33.

35 “[...] a segurança nos prazeres privados; e eles chamam de liberdade as garantias concedidas pelas instituições a tais prazeres”. CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. São Paulo: Edipro, 2019. p. 59.

36 “O perigo da liberdade moderna é que, absorvidos nos gozos de nossa independência privada [...] renunciemos demasiado facilmente ao nosso direito de participar do poder político”. *Ibidem*, p. 75.

instrumento utilizado para aperfeiçoar as instituições, resultando no progresso humano, já que se deve vigiar as ações que emanam dos representantes sociais, e, ao mesmo tempo, conta com instituições que equilibram as desigualdades sociais para atender às necessidades do corpo social, e unir os interesses individuais aos coletivos.

Da mesma forma, tão logo a sociedade detenha o poder de decidir quem será o chefe do Poder Executivo, tem forte instrumento político em mãos, que determinará os rumos da nação nos anos de mandato do eleito. No entanto, não faz jus apenas ao poder de decisão de quem será o dirigente (por meio do sufrágio universal – voto) que determina o tipo de gestão pública, mas também, contam com o direito (e o dever) de fiscalizar os atos de quem foi eleito, se este gestor está cumprindo com as promessas de campanha, e, ainda, seguindo com uma administração continuada das políticas públicas já concedidas pelo governo anterior, para que não prejudique a quem se favorece delas, mas sim, possibilite o prosseguimento desses benefícios.

Norberto Bobbio já preconizava que a democracia demanda um controle dos governados sobre os governantes, pois este é um dos poucos meios de impedir o abuso de poder<sup>37</sup>. Isto é, a fiscalização no seio democrático tem como finalidade evitar o abuso de poder para garantir respeito aos direitos fundamentais, dentre eles, as liberdades constitucionais tratadas anteriormente.

O obstáculo decorre, como ensina Mill, no momento em que a sociedade se acostuma com os problemas originários da má gestão, e deixa de exercer a devida fiscalização<sup>38</sup>.

Por isso, no instante em que se cogita a possibilidade de que o povo detenha tais poderes em suas mãos, não se deve esquecer que John Stuart Mill alertava para a existência de uma liberdade civil/social<sup>39</sup> que consiste, em outras palavras, na sociedade denunciando irregularidades. Ou seja, esta é exercida democraticamente através do povo no momento em que gere a coisa pública na proporção do interesse público. Ainda, tal liberdade faz jus à uma imunidade com a finalidade de limitar o poder dos dirigentes. Isso demonstra, sobretudo, a força do povo para impedir a tirania de quem detém o poder, o qual, muitas vezes, significa apenas a vontade do gestor público sem, ao menos, observar a vontade do povo. Isso significa que, na ocasião em que há união social, há uma numerosa porção de vontade e poder democrático nas mãos do povo.

Esse poder ao qual se refere, consiste no poder social de mudar os rumos de sua própria história. No entanto, os cidadãos ainda não compreenderam a extensão do poder de governo como sendo seu poder. Contudo, quando assim sentirem, a liberdade individual poderá aflorar com a opinião pública e levar grandes conquistas sociais.

Amartya Sen, quando se refere à democracia e liberdade política, protesta que, em um país pobre, não há o “luxo” de se concentrar na democracia e na liberdade

37 BOBBIO, Norberto. **A Teoria das formas de governo**. São Paulo: Edipro, 2017. p. 24-25.

38 “A tendência fatal da humanidade de deixar de pensar sobre algo que não é mais duvidoso é a causa de metade de seus erros. Bem falou um autor contemporâneo sobre o ‘sono profundo de uma opinião firmada’”. MILL, John Stuart. Sobre a liberdade. Porto alegre: Editora L&PM POCKET, 2019. p. 69.

39 *Ibidem*, p. 11.

política<sup>40</sup>, ou seja, um país economicamente desenvolvido tende a se preocupar mais com questões políticas e, sobretudo, nas liberdades civis<sup>41</sup>.

Em um país onde a desigualdade paira, e que se preocupa em como alimentar quem mais necessita e não detém renda, ou em como fornecer saúde a quem não tem recursos para pagar de forma privada, se além ao acesso dos direitos básicos, fundamentais<sup>42</sup>, pois em sociedades desiguais, há a negação de acesso aos direitos mais básicos, o que acarreta no desequilíbrio social de condições. Isso provoca a falta de enfoque sobre demais liberdades, como a liberdade física ou psíquica.

Algumas famílias se preocupam em como fornecer o alimento para seus filhos, e não em fiscalizar os atos do Poder Executivo, ou tão pouco se estão, conscientemente, dispendendo dos recursos públicos para suprir tais necessidades<sup>43</sup>.

Esclareça-se que não se trata de uma crítica, mas o contrário, pois como afirma Amartya Sen, as pessoas têm razão para não fazer questão das liberdades políticas, pois essas afastam suas prioridades reais<sup>44</sup>. Não raro, isso resulta em uma crise democrática, mas, não é que não se importam com tais liberdades, mas não dispõem de tempo e recursos para desenvolver essas capacidades.

A democracia é valor fundamental para uma sociedade equilibrada, auxilia na criação de oportunidades, e por isso, o exercício de direitos políticos e demais liberdades objetivam o desenvolvimento não apenas político, mas também, a garantia de direitos basilares à dignificação do ser humano, já que essa esfera de liberdades faz com que se possa aperfeiçoar cada vez mais a sociedade com o objetivo de progresso, e conseqüente liberdade. Ainda, Neuro José Zambam<sup>45</sup> entende que o debate público e a participação social fortalecem a democracia e a liberdade, pois, ao exercer seus direitos políticos, os indivíduos participam ativamente dos rumos da nação, e assim, são agentes de mudanças que julgam as ações dos governantes.

Por fim, é mister frisar que, muitas vezes, os cidadãos não possuem instrumentos necessários ao exercício do direito de fiscalização, o que impossibilita o controle da Administração Pública. Por isso, surgem instituições com o objetivo de exercer função fiscalizatória essencial ao desenvolvimento econômico. Uma das formas de controle da Administração é a vigilância dos recursos públicos, através dos órgãos de controle externo, que refletem diretamente a qualidade e o comprometimento da gestão em exercício.

40 “Não é difícil pensar que concentrar-se na democracia e na liberdade política é um luxo que um país pobre ‘não se pode dar’”. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 194.

41 “Existe nessa linha de análise a retórica frequentemente repetida: o que deve vir primeiro – eliminar a pobreza e a miséria ou garantir liberdade política e direitos civis, os quais, afinal de contas, têm pouca serventia para os pobres”. *Idem*.

42 “Recursos são importantes para a liberdade, e a renda é crucial para evitar a pobreza”. SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 175.

43 “[...] se aos pobres for dado escolher entre ter liberdades políticas e satisfazer necessidades econômicas, eles invariavelmente escolherão a segunda alternativa”. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 196.

44 “O desafio do desenvolvimento humano não pode ser plenamente compreendido sem que nós enfrentemos conscientemente essa questão e prestemos atenção deliberada ao aumento das liberdades e capacidades de realização que são mais importantes nas vidas que podemos viver. Ampliar as vidas limitadas das quais, queiram ou não, a maioria dos seres humanos são prisioneiros por força das circunstâncias, é o maior desafio do desenvolvimento humano no mundo contemporâneo”. SEN, Amartya. **O desenvolvimento como expansão de capacidades**. Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 28-29, p. 313-334, 1993. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100016](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100016)>. Acesso em: 05 maio. 2021.

45 ZAMBAM, Neuro José. **A teoria da justiça de Amartya Sen: liberdade e desenvolvimento sustentável**. Tese (Doutorado em Filosofia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, p. 34. 2009.



## 7. DA LIBERDADE ATRAVÉS DA DEMOCRACIA: O TRIBUNAL DE CONTAS E O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS COMO CUSTOS LEGIS

artigos  
científicos

Como visto nos tópicos anteriores, o desenvolvimento gera liberdades constitucionais, e partindo deste pensamento, pode-se compreender o papel fundamental de mecanismos de controle democrático (previstos na atual Constituição da República Federativa do Brasil) sobre as contas públicas, pois, no momento em que há desvio de recursos públicos afetados a um investimento em específico, com vistas a satisfazer as necessidades e interesse público, esta ilegalidade gera um prejuízo ao desenvolvimento, tido como realizável na medida em que há cumprimento de deveres administrativos pelos gestores públicos. Isto é, se há desenvolvimento econômico gerado pelo correto uso das verbas públicas, assim se dará a existência de liberdades, e, conseqüentemente, haverá a justiça, proporcionada pelos órgãos de controle, pois, a justiça<sup>46</sup> advém de uma sociedade que seja livre, e onde a democracia funcione como uma obstrução contra arbitrariedades ou qualquer irregularidade que advenha da ausência de controle social.

Pelos motivos anteriormente expostos, dá-se a necessidade de órgãos que controlem tais condutas. Entre eles, notadamente estão o Tribunal de Contas e o Ministério Público de Contas - órgãos autônomos que atuam com objetivo de fiscalização das contas públicas, para que haja seu controle, para que a sociedade detenha de poderes fiscalizatórios e de denúncia das irregularidades, inerentes ao direito dos cidadãos de evitarem crimes cometidos contra si, mediante precauções prévias, como, por exemplo, o controle das informações publicadas nos portais da transparência.

Tais órgãos pertencem ao controle externo e atuam para que o dinheiro público seja investido conscientemente para benefício de todos, mas, para além disso, conforme dita o artigo 1º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005<sup>47</sup>, além de fiscalizar o repasse e dispêndio de recursos públicos, o Tribunal de Contas julga as contas realizadas pelos gestores públicos, auxilia, no âmbito estadual, as Assembleias Legislativas no que lhes for requerido, e, ainda, atua como órgão consultivo ao Poder Executivo. Não somente, mas também emanam recomendações aos gestores como estímulo de boas práticas que sigam os princípios do Direito Administrativo, como evitar, por exemplo, danos ao erário público.

Na mesma esteira, verifica-se que o Tribunal de Contas, a partir de suas inspetorias, realiza inspeções detalhadas que, muitas vezes, concluem irregularidades que devem ser sanadas a fim de evitar que ocorram prejuízos às contas públicas, como, por exemplo, pelo destino equivocado de verbas públicas. Ainda, conforme previsto na Constituição da República Federativa do Brasil nos artigos 71 a 75, atua

46 "Por isso, uma sociedade justa também é livre, sustentável e democrática". ZAMBAM, Neuro José. **A teoria da justiça de Amartya Sen: liberdade e desenvolvimento sustentável**. Tese (Doutorado em Filosofia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, p. 7. 2009.

47 **PARANÁ**. Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lei-organica-e-regimento-interno-biblioteca-biblioteca/107>>. Acesso em 04 abr. 2021.

na inspeção das contas públicas aplicando, muitas vezes, sanções administrativas aos responsáveis pela ilegalidade, e regresso dos recursos desviados ao erário.

Como sua função sancionatória, deve-se atentar ao fato de que a conduta de má gestão pelo administrador público não atinge apenas seus subordinados, mas, evidentemente, toda a sociedade. Neste sentido adverte Stuart Mill sobre a extensão do ato irregular ou ilegal<sup>48</sup>, onde é salutar o fato de que as condutas originárias dos gestores públicos atingem toda uma coletividade, e assim, devem respeito ao interesse público, e sobretudo à legislação vigente com o objetivo de prezarem pela garantia dos direitos fundamentais de todos.

Não obstante, frise-se que uma conduta ilegal pressupõe o cometimento de crime social<sup>49</sup>, pois parte da simples infração às normas legais para uma infração à sociedade como um todo e aos princípios basilares da Administração Pública.

Entrementes, além das sanções administrativas, o Tribunal de Contas emana instruções normativas que resultam em deveres para quem recebe, e ainda, que administram os recursos públicos, o que constitui, dentre outros, a razão de ser desta Corte de Contas.

E, ainda, como entende João Antonio da Silva Filho<sup>50</sup>, os Tribunais de Contas têm como função precípua o fortalecimento democrático, sendo que o controle da coisa pública é inerente ao Estado Democrático de Direito, visto que deve assegurar valores humanitários dos direitos fundamentais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil<sup>51</sup>.

A ferramenta da transparência é essencial ao exercício do controle social, por isso, é necessário observar o princípio da publicidade, previsto no artigo 37, *caput* da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>52</sup> e, §3º, inciso II, que revela o direito de acesso à informação, e é diante desse que há o dever da Administração em disponibilizar os registros e informações sobre seus atos; direito esse materializado pelo conhecimento público das atividades praticadas e decisões tomadas no exercício de função pública. Esse princípio encontra, também, guarida no princípio democrático, sobre o qual a sociedade tem o direito de acessar informações relevantes à sua função como fiscalizadores da gestão pública.

Ora, este controle externo auxilia na redução de desvios de recursos públicos, e consequentemente das desigualdades, em favor da dignidade da pessoa humana. É

48 “Ninguém é um ser totalmente isolado; é impossível que uma pessoa faça algo que causa dano sério ou permanente a si mesma sem que o malefício atinja pelo menos suas relações próximas, e, com frequência, vá muito além”. MILL, John Stuart. Sobre a liberdade. Porto alegre: Editora L&PM POCKET, 2019. p. 122.

49 “[...] quando há claro prejuízo ou risco de claro prejuízo, seja ao indivíduo ou ao público, o caso sai do campo da liberdade e ingressa no campo da moralidade ou da lei”. *Ibidem*, p. 125.

50 “O Controle Externo, assim, deve exercer suas atribuições constitucionais a começar pelo fortalecimento do Estado Democrático de Direito, entendendo a Democracia como instrumento de composição das diferenças em todas as suas dimensões”. FILHO, João Antonio da Silva. Tribunais de Contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. p. 75.

51 “[...] papel fundamental dos Tribunais de Contas na luta pelo fortalecimento democrático quando se antecipam aos riscos de desperdício de recursos públicos, orientam gestores e administradores, colaborando para que as ações dos órgãos da administração melhorem a vida das pessoas”. *Ibidem*, p. 14.

52 Art. 37, § 3º, II – “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

relevante que se atenha que ambas as Instituições democráticas permitem também a transparência de informações. Nesse sentido, Amartya Sen explica que a crise financeira se desenvolve em algumas economias devido à falta de transparência e de fiscalização social nos procedimentos financeiros<sup>53</sup>.

Sob o mesmo raciocínio, João Antonio entende que a fiscalização é utilizada para que haja transparência, objetivando a correta aplicação dos recursos públicos para viabilizar políticas públicas que promovam o desenvolvimento humano<sup>54</sup>.

Em seu papel como *custos legis* (fiscal da lei), o Ministério Público de Contas atua, muitas vezes, auxiliando outros atores do Sistema de Controle, ou, ainda, autonomamente, com a finalidade de fiscalização da Administração Pública, e dessa forma, atendimento ao interesse social tão logo exerça a guarda das contas públicas. Da mesma forma, pode-se alcançar que, através dessa fiscalização, o Ministério Público de Contas cumpre com sua função democrática, no que tange à teoria dos freios e contrapesos, na medida em que um órgão com poder judicante (Tribunais de Contas) e um órgão fiscalizador (Ministério Público de Contas) contribuem para que haja maior desenvolvimento, e conseqüentemente liberdade.

Ao longo da obra, nota-se que, constantemente Amartya Sen se refere às máfias, que ensejam em um problema comportamental, assim como a corrupção, as quais retiram o desenvolvimento ao reterem boa parte do capital direcionando-o a fins ilícitos, resultando na desigualdade, afronta à democracia, e privação de liberdade<sup>55</sup>, já que tem como consequência a ineficácia das políticas públicas e no investimento para satisfação de direitos.

Perceber a importância e a abrangência de ambos os órgãos permite ter esperança de que uma das maiores patologias do mundo (o desvio de recursos públicos) seja minimamente controlada. No momento em que os recursos desviados regressam ao erário, isso permite que sejam utilizados conscientemente pelos gestores públicos para que cumpram sua finalidade no investimento em políticas públicas e concessão de direitos fundamentais.

Esses órgãos de controle exercem função primordial à liberdade econômica (no sentido de ter igualdade de oportunidades mediante fiscalização de atos ilegais) e ao mesmo tempo, e principalmente, à democracia, como preconiza João Antonio<sup>56</sup>, com a concessão do livre exercício dos direitos políticos (como ao direito de denunciar possíveis irregularidades nas contas públicas).

A liberdade política é imprescindível quando se refere à democracia. Portanto, a renúncia dos direitos (e deveres) políticos, como por exemplo, pela ausência de

53 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 241.

54 “[...] promover a transparência da gestão pública e assegurar a correta aplicação dos recursos para a viabilização de políticas públicas que atinjam a finalidade do Estado na sua perspectiva de desenvolvimento integral do ser humano”. FILHO, João Antonio da Silva, *op. cit.*, p. 73 et seq.

55 “A prevalência da corrupção é justificadamente considerada uma das piores barreiras no caminho do progresso econômico bem-sucedido [...]”. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 350.

56 “[...] o aperfeiçoamento da ação do Estado deve ser projetado em sintonia com os direitos fundamentais que têm como foco o desenvolvimento integral do ser humano. Nesse sentido, o sistema de controle da administração pública se associa à finalidade do Estado, qual seja, o bem comum”. FILHO, João Antonio da Silva. *Tribunais de Contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. p. 14.

fiscalização, implica colocar em risco liberdades e interesses. E, dado o fato de que a sociedade não detém de todos os instrumentos para realizar o controle dos gastos públicos, este importante papel é concedido às Instituições<sup>57</sup> como os Tribunais de Contas e Ministério Público de Contas, os quais exercem funções substanciais à uma sociedade democrática, desenvolvida e livre.

## 8. CONCLUSÃO

Como visto, a liberdade conquistada a partir da Revolução Francesa consolidou o Estado Democrático de Direito, tendo como base o controle do poder. O surgimento da democracia no Brasil se solidifica a partir da Constituição da República Federativa do Brasil, para vedar a arbitrariedade, impunidade, censura ou violência às liberdades garantidas mediante normas constitucionais. Ao mesmo tempo para conceder a liberdade, igualdade e a justiça<sup>58</sup>, que são os norteadores de qualquer corpo legislativo e social, pois injusta é a sociedade que cerceia as liberdades e tolere desigualdades.

Deste estudo pode-se aferir que o desenvolvimento leva à liberdade, que resulta na igualdade, oportunidades e justiça. No que se refere à fiscalização através das Instituições democráticas como Tribunais de Contas e Ministério Público de Contas, geram o controle das contas públicas, resultando em mais recursos investidos nos lugares devidos, ensejando no desenvolvimento. Para que os recursos públicos sejam aplicados com vistas a políticas públicas eficientes, deve-se entender a supremacia do interesse público como essência do controle externo.

Importante salientar o papel fundamental exercido pelos órgãos referenciados, de forma que velam pelo desenvolvimento econômico e conseqüentemente na manutenção das liberdades. Ainda, deve-se lembrar a função inibidora de condutas ilegais e irregulares no momento em que atuam *a priori*, concomitantemente, e *a posteriori* do fato gerador do procedimento administrativo.

Destarte, com fulcro no artigo 31 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005<sup>59</sup>, qualquer cidadão tem direito a denunciar atos irregulares mediante a função de ouvidoria da qual detém o Tribunal de Contas, e que possibilita ampla participação social no controle do Poder Executivo.

Por fim, o papel do Ministério Público de Contas como órgão especializado no controle de finanças públicas, demonstra que este detém papel essencial no que se refere à correta aplicação da legislação, e, ainda, na forma como essa legislação será aplicada no que concerne às sanções administrativas, regresso dos recursos públicos desviados ao erário, entre outros. Ainda, viabiliza que a decisão tomada pelo Tribunal

57 "A atuação do Estado, do mercado e das demais instituições, garantidas as suas especificidades, ocorre de forma integrada e complementar, aprimora a democracia e fortalece a construção da justiça". ZAMBAM, Neuro José. **A teoria da justiça de Amartya Sen: liberdade e desenvolvimento sustentável**. Tese (Doutorado em Filosofia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, p. 7. 2009.

58 "Nenhuma cultura e nenhuma época quer abrir mão da justiça. Um dos objetivos orientadores da humanidade, desde os seus primórdios, é que o mundo se inspire na justiça". HÖFFE, Otfried. **O que é justiça**. Porto Alegre: Edipucrs, 2003. p. 11.

59 **PARANÁ**. Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lei-organica-e-regimento-interno-biblioteca-biblioteca/107>>. Acesso em 04 de abril de 2021.

ou orientações emitidas pelas unidades técnicas sejam, ou não, corroboradas por este órgão, e que sejam devidamente revisitadas, com a finalidade de que a decisão seja correta e justa ao caso em discussão na Corte de Contas.

Sendo assim, entende-se como papel fundamental destas Instituições democráticas, a garantia do desenvolvimento social e econômico, resultando nas liberdades e, conseqüentemente, no melhor exercício dos direitos fundamentais e políticos, garantidos em um Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **A Teoria das formas de governo**. São Paulo: Edipro, 2017.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- COELHO, Denian Couto. **Liberdade de Expressão: o mito da universalidade de acesso ao direito de informação no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2016.
- CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. São Paulo: Edipro, 2019.
- FILHO, João Antonio da Silva. **Tribunais de Contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.
- FOLLONI, André. **Liberdade como capacidade em Amartya Sen desde sua crítica ao utilitarismo**. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 103-124, abr-jun. 2020. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1329>>. Acesso em: 01 maio. 2021.
- FRÖHLICH, Sandro. **Reflexões sobre a liberdade: uma perspectiva a partir de Amartya Sen**. Controvérsia, São Leopoldo, v. 9, n. 1, p. 23-31, jan.-abr. 2013. Disponível em: <<http://revistas.unisinus.br/index.php/controversia/article/view/9646>>. Acesso em: 30 abr. 2021.
- HÖFFE, Otfried. **O que é justiça**. Porto Alegre: Edipucrs, 2003.
- KOLM, Serge-Christophe. **Teorias modernas da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.
- MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Porto Alegre: Editora L&PM POCKET, 2019.
- PARANÁ. Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lei-organica-e-regimento-interno-biblioteca-biblioteca/107>>. Acesso em: 04 abr. 2021.
- SEN, Amartya. **Development as Capability Expansion**. Journal of Development Planning, Nova Iorque, n. 28-29, p. 313-334, 1993. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100016](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100016)>. Acesso em: 05 maio. 2021.
- \_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SILVA, José Afonso da. **Anais do I Seminário de Direito Constitucional Administrativo**. A íntegra se encontra transcrita no *site* do Tribunal de Contas de São Paulo. Disponível em <[http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/30a03\\_06\\_05/jose\\_afonso1.htm](http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/30a03_06_05/jose_afonso1.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- SOUZA, Carlos Alberto Mota de. **O cidadão, a sociedade, a mídia e a justiça**. Disponível em: <<http://www.academus.pro.br/Upl/PaginaGenerica/C5B683DD63B04114915EB3E51A3EC62B.pdf>>. Acesso em 14 mar. 2021.
- ZAMBAM, Neuro José. **A teoria da justiça de Amartya Sen: liberdade e desenvolvimento sustentável**. Tese (Doutorado em Filosofia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.