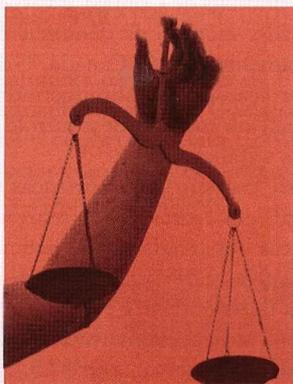


TRIBUNAL DE CONTAS: ÓRGÃO CONSTITUCIONAL DE SOBERANIA POPULAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO



Giovana F. M. Nunes Santos *

RESUMO:

O controle da atuação estatal é estudado como pressuposto do Estado Democrático de Direito, com ênfase na delegação do exercício do controle externo feita pela Constituição Federal de 1988 aos Tribunais de Contas. Este trabalho é delimitado ao exercício das políticas de controle no âmbito do Estado Republicano Brasileiro, buscando evidências históricas da fiscalização das contas públicas na evolução do Estado Moderno e na gradativa participação popular em sua atuação.

INTRODUÇÃO

Ao longo da evolução do Estado Moderno, os diversos direitos e garantias fundamentais do homem tiveram sua implementação na tentativa de melhorar o convívio social, ou melhor, na pretensão de atingir o almejado bem comum. Numa perspectiva contra-

tualista, o acordo realizado entre os homens tem se aperfeiçoado passo a passo através do aumento da participação popular na execução das atividades estatais. É nesse contexto que se situa a relevância de políticas destinadas a controlar a atuação do Estado seguindo, assim, as necessidades da sociedade.

O trabalho foca principalmente a importância na realização do controle dos atos da Administração Pública, com especial interesse na competência delegada constitucionalmente aos Tribunais de Contas. Para tanto, discorre sobre o histórico do controle da atuação estatal, e representa a relação entre as políticas de controles dos atos governamentais e a maneira como se estruturaram os diferentes Estados, procurando demonstrar, ao longo de história, a antipatia e aversão que estados absolutos e autoritários possuem ante a existência das mais diversas formas de controle. Evidencia que a soberania popular propicia, através da fiscalização dos atos administrativos, uma melhor verificação dos gastos no sentido de implementar políticas sociais que efetivamente objetivam o bem comum.

Demonstra também que as políticas de controle e os estados democráticos estão intimamente relacionados, traz uma breve evolução da atual concepção de Estado Democrático de Direito sempre no intuito de mostrar o controle como um de seus pressupostos básicos, na medida em que a própria democracia necessita propiciar a efetivação dos anseios sociais. Em seguida, fundamenta no Estado Republicano a imposição social das políticas de controle na administração da coisa pública.

Por fim, o trabalho busca demonstrar através da legislação pátria a função de controle realizada no Brasil, dispondo sobre sua importância e tratando das formas como é executada, dando ênfase ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.

1 HISTÓRICO DO CONTROLE DA ATUAÇÃO ESTATAL

O homem é intrinsecamente um ser social, e como tal necessita viver junto aos seus pares, sendo que a vida em sociedade requer dos indivíduos uma

* A autora é mestranda em políticas públicas pela Universidade Federal do Piauí, Especialista em Direito Empresarial pela UECE, Advogada, Professora do CEUT e Servidora do TCE/PI.

postura política na qual é primordial a cooperação para a realização dos fins comuns e a mínima ordenação dessas relações.

Diversos estudiosos, como Hobbes, Rousseau e Locke desenvolveram teorias que buscam explicar a existência deste contrato social. Cada um a seu modo, trouxe o Estado como objeto principal e como ente capaz de conter os anseios humanos em prol do bem comum. Pelas teorias contratualistas todo o poder atribuído ao Estado era materializado através do próprio indivíduo, ou seja, caberia ao homem a regulamentação dele mesmo.

Dessa forma, quando se fala em aplicação de bens públicos para a consecução do bem comum, é bastante comum se falar em malversação de seus administradores. A utilização e controle do dinheiro público têm variado de acordo com a organização, cultura, necessidades de cada povo, bem como, segundo a época de cada Estado. Para Saraiva:

A preocupação com a boa e regular aplicação do dinheiro público não é recente. Embora haja citações de alguma forma rudimentar de controle de contas governamentais que datam de 3.000 a. C., vários historiadores localizam o nascimento dessa fundamental atividade na Grécia Antiga, mais precisamente a partir do século VII a. C., quando o Estado Grego transformou-se em uma república democrática. (SARAIVA, 1996, p.49)

Nos estudos realizados por Mileski (2004, p.4366), na antiguidade o poder dos governantes era absoluto, as funções do Estado seguiam os interesses do administrador e os governados não tinham a possibilidade de promover qualquer controle sobre os atos estatais. O mesmo ocorria no Oriente antigo, onde também se vivia em monarquia absoluta, com forte influência político-administrativa de castas sacerdotais. A Índia e a China¹, diferentemente, já adotavam procedimentos de controle² no século XIII a.C. Na Grécia Clássica, por sua vez, Atenas exigia que seus magistrados prestassem contas ao final de seus mandatos, que seriam fiscalizadas por outros magistrados. Em Roma, entre 754 e 509 a.C., o controle existente era em proveito do rei, que não tinha seus atos controlados.

Ainda segundo os estudos de Mileski (2004, p.4366), com a queda do Império Romano e a implantação do feudalismo, houve a necessidade de fiscalizar as riquezas provenientes da terra², base da economia na Idade Média. Todavia, toda a fiscalização existente apenas beneficiava os proprietários de terra.

Ao longo da história, a atividade de controle vem sofrendo processo evolutivo que exige maior especialização e técnica, valendo ressaltar o surgimento dos primeiros orçamentos em Portugal e na Inglaterra no início do século XIII, pois “o controle das finanças públicas, antes limitado a um exame superficial da

legalidade e à análise genérica dos gastos, ganhou um nível maior de detalhamento, exercendo também um ‘controle de coformidade’, que persistiu durante muito tempo como forma única de controle dos gastos governamentais” (SARAIVA, 1996, p.49). Assim, modernamente, tornou-se imprescindível que a atividade do Estado esteja submetida a um sistema democrático de fiscalização dos atos governamentais.

Saraiva (1996, p.50) diz que cada Estado democrático passou, então, a adotar sistemas de controle de contas. Esses sistemas podem se classificar quanto às formas, que podem ser unipessoal (Controladorias) ou colegiada (Tribunais de Contas), e variar conforme o método adotado: método da denúncia de irregularidades ao parlamento (EUA, Canadá, Grã-Bretanha), método de reparação do ato administrativo (França, Espanha e Brasil) ou método de controle preventivo (Bélgica, Grécia e Itália).

No Brasil, o controle das finanças remonta ao período colonial, era exercido por representantes da Coroa portuguesa e marcadamente ineficiente, na visão de Saraiva (1996, p.51). Para este autor, só com a proclamação da Independência e com a instituição do Tesouro Nacional surgiram tentativas teóricas de controlar a gestão governamental através dos orçamentos públicos e balanços gerais.

A primeira idéia para criação de uma instituição de controle independente fracassou logo em sua origem, em 1826, através do projeto de um “Tribunal de Revisão de Contas”, vetado pelo Senado. Apenas em 1890, após a proclamação da República, num período de fortalecimento legislativo, foi instituído o Tribunal de Contas pelo Decreto N. 966-A, elaborado por Rui Barbosa e inspirado no modelo italiano. Contudo, o Tribunal de Contas só foi inaugurado, de fato, em 1893, mesmo tendo sido matéria do art. 89 da Constituição Federal promulgada em 1891, que dispunha novamente sua instituição “para liquidar as contas de receita e despesa e verificar sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.” (SARAIVA, 1996, p.52).

Desde sua criação, o Tribunal de Contas passou por períodos de apogeu e declínio, sempre acompanhando a história da democracia brasileira. A Revolução de 1930, por exemplo, restringiu severamente sua atuação técnica, chegando, inclusive, a extinguir os Tribunais de Contas dos estados de São Paulo e do Piauí, criados logo após o Tribunal de Contas da União.

Após ser revitalizado pela democrática Constituição de 1934, que lhe devolveu suas atribuições de fiscalização e julgamento de contas públicas, o Tribunal de Contas foi novamente cerceado de sua atuação pela Constituição de 1937, fatos que demonstrarão a aversão dos governos autoritários a políticas de controle.

A redemocratização da Constituição de 1946

ampliou as funções das Cortes de Contas e a sua jurisdição. Foi um período de criação de diversos Tribunais de Contas estaduais, como o do Amazonas, Espírito Santo e Goiás, dentre outros. A ditadura de 1964 também representou perdas para o Tribunal de Contas:

Durante a vigência do período militar, o processo de fiscalização financeira e orçamentária passou por várias reformas e transformações, consubstanciadas por emendas constitucionais, diversas leis e decretos, seguidas de dezenas de resoluções do próprio TCU, que procurava se adequar à nova realidade. (SARAIVA, 1996, p.54)

Atualmente os Tribunais de Contas são regulados fundamentalmente pela Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, e contemplados com dezessete artigos que ampliaram como nunca as suas atribuições.

2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: EXERCÍCIO DO CONTROLE DEMOCRÁTICO

O Estado é uma instituição constituída pelos elementos povo, território e soberania e tem a função de representar uma sociedade política no exercício de suas necessidades, especialmente em um Estado Republicano. A própria palavra República, que vem do latim *res publica*, de *res* (coisa, bem) e *publica*, forma feminina de *publicus* (comum, público), significa coisa do povo³. Dessa forma, o Estado, através de seus gestores, deve estar comprometido com a guarda dos bens e recursos públicos, bem como a gestão mais eficiente e eficaz dos mesmos. Para tanto, é imprescindível que a própria sociedade exerça o papel democrático de controlar a atuação estatal.

Os direitos fundamentais surgidos durante o século XVIII acarretaram a limitação do poder do Estado e trouxeram uma nova concepção de ordem jurídica, segundo a qual deve estar desenvolvida a atividade da administração estatal, o Estado de Direito⁴, que se configura em uma interdependência entre a lei e o Estado.

Por conseguinte, o Estado de Direito pode se apresentar através do Estado Liberal, Social e Democrático, em cada um deles o conteúdo do ordenamento jurídico se configura concomitantemente à atuação do Estado enquanto fruto dos anseios sociais. No primeiro, observa-se o nascedouro do Estado de Direito, que emerge aliado ao liberalismo, impondo ao Estado a sua submissão à lei, à separação dos poderes e à garantia dos direitos individuais. Para Streck e Morais (2004), o Estado Liberal de Direito apresenta-se como uma limitação jurídico-legal negativa, ou seja, como

garantia dos indivíduos-cidadãos frente à eventual intervenção do Estado.

O individualismo liberal demonstrou que ao conteúdo do Estado de Direito devem ser antepostas às garantias sociais. A experiência do Estado Liberal de Direito revelou a necessidade de determinadas prestações por parte da Administração Pública, a lei se torna, então, instrumento de ação concreta do Estado, assegurando sua efetividade pela promoção de garantias e pretensões da pessoa humana.

Para Streck e Morais (2004) a transformação do Estado Liberal de Direito não se dá apenas no seu conteúdo finalístico, mas, também, na reconceitualização de seu mecanismo básico de atuação, a lei. Todavia, mesmo sobre o Estado Social de Direito, a questão da igualdade não obtém solução, embora sobrepuje a sua percepção puramente formal, sem base material. Assim, é necessário conjugar o ideal democrático ao Estado de Direito, não como aposição de conceitos, mas sob um conteúdo próprio onde estão presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social.

A intenção do Estado Democrático de Direito é ultrapassar o aspecto material das garantias humanas e atuar como fomentador da participação popular, dando à Constituição um poder legítimo, onde prevalece o interesse da maioria.⁵ Segundo Bresser-Pereira (2004), um Estado liberal forte garante os direitos civis que protegem a vida, a propriedade e a liberdade, e assegura que cada cidadão seja tratado com respeito, independentemente de riqueza, sexo, raça ou cultura. Um Estado democrático forte garante os direitos políticos a todos os cidadãos, considerando cada um como igual aos outros. Um Estado social forte garante os direitos sociais, combatendo o desemprego e a desigualdade econômica. Mas, para ser forte com relação aos três direitos humanos clássicos, o Estado precisa ser capaz de garantir os direitos republicanos, e contar com cidadãos que participem ativamente dos assuntos políticos. Assim, o resultado da evolução dos Estados Liberal, Social e Democrático é o surgimento do Estado Republicano a partir de um novo papel para a sociedade civil na participação dos espaços públicos através do processo de construção democrática.

No que se refere ao conceito de Estado Republicano, cita-se Bresser-Pereira:

O Estado republicano é um Estado suficientemente forte para se proteger da captura privada, defendendo o patrimônio público contra a busca de rendas (*rent-seeking*); é um Estado participativo, onde os cidadãos, organizados em sociedade civil, participam da definição de novas políticas e instituições e do exercício da responsabilidade social; é um Estado que depende de funcionários governamentais que, embora motivados por interesse próprio, estão também comprometidos com o interesse público; é um Estado com uma capacidade efetiva de reformar instituições e fazer cumprir a lei; é um Estado dota-

do da legitimidade necessária para taxar os cidadãos a fim de financiar ações coletivas decididas democraticamente; é um Estado que é eficaz e eficiente no desempenho dos papéis dele exigidos. Resumindo, o Estado republicano é um sistema de governo que conta com cidadãos engajados, participando do governo juntamente com os políticos e os servidores públicos. (BRESSER-PEREIRA, 2004)

O Estado republicano é um Estado democrático que deriva seu poder e legitimidade do apoio da sociedade civil. Significa, pois, a garantia de direitos republicanos; e para garantir a vida, os direitos de propriedade e de liberdade, os direitos sociais que fundamentam a justiça social, o Estado precisa de recursos materiais especificamente, receitas de impostos. Neste sentido, Bresser Pereira (2004) afirma que o Estado republicano é um Estado que está democraticamente apto a taxar os cidadãos, e o desafio enfrentado pela reforma da gestão pública é precisamente o de aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços exigidos, limitando assim a carga tributária.

Bresser-Pereira (2004) também defende que se o objetivo é aumentar a capacidade do Estado e construir o Estado republicano, as sociedades modernas precisam contar com políticos, servidores públicos e cidadãos que estejam prontos a participar do processo político, dotados de patriotismo ou virtudes cívicas. Dessa forma, os avanços obtidos através da reforma da gestão pública demonstram que o Estado está se tornando mais capaz de proteger os direitos republicanos. Isso porque em lugar de um compromisso entre valores liberais e direitos sociais, tornou-se ainda mais óbvio que somente um Estado forte poderia garantir mercados fortes. Também está ficando evidente que os cidadãos que têm seus direitos sociais cuidadosamente protegidos comportam-se mais livre e ativamente nos mercados do que aqueles que não são tão protegidos.

As mudanças exigidas para a Administração Pública surgiram a partir da transformação de consciência dos cidadãos, ou seja, o reconhecimento de que a administração burocrática não correspondia às demandas que a sociedade civil apresentava aos governos, bem como de que suas exigências eram muito superiores ao ofertado pelo Estado. A administração pública gerencial tem sua origem na segunda metade do século XX, motivada pela busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabiam ao Estado; instrumento de proteção ao patrimônio público; e insatisfação contra a administração pública burocrática.

A nova gestão pública, como também é conhecida, pode ser entendida como uma série de doutrinas que serviram de suporte teórico-ideológico a movimentos de reforma do Estado, que tendo em vista os sinais de esgotamento a partir das sucessivas crises, criaram programas cuja idéia geral se resumia a menos

Estado e mais mercado. Cada país pode experimentar características diferentes, como foi o caso do governo de Thatcher, na Inglaterra (1979-1991), e o de Reagan, nos Estados Unidos (1981-1989).

Dessa forma, o modelo gerencial surgiu da percepção que os governos tiveram acerca das limitações do modelo burocrático, e da implementação de novas modalidades de gestão baseadas nas experiências privadas dos países anglo-saxões, cujo objetivo seria proporcionar mais agilidade às ações governamentais. A emergência desses novos modelos de gestão e a preocupação com as limitações fiscais evidenciaram a importância da participação da sociedade na formulação e avaliação das políticas públicas e tiveram repercussões positivas em vários países, dentre eles, o Brasil.

Observou-se na Nova Administração Pública uma preocupação com questões relativas à promoção de valores como a cidadania e a *accountability*⁶, sendo esta última refletida na consolidação da democracia e dos princípios republicanos, no dever de transparência na prestação de contas à sociedade, bem como na eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos.

A eficiência deve ser auferida pela relação entre o que foi despendido, em termos de recursos públicos, e o que foi produzido. Ou seja, visa o alcance do melhor desempenho possível na relação custo/benefício, cuja interpretação remete ao artigo 70 da Constituição Federal⁷. Isso porque, considerando a escassez de recursos, pode-se deduzir que a economicidade deve estar refletida no grau de eficiência do administrador público, sendo este um indicador para avaliação de desempenho e da forma de gestão.

A eficácia, por sua vez, pode ser verificada com a ocorrência dos objetivos planejados, devendo ser medida pelo cumprimento destes em relação aos programas de ação. É imprescindível, portanto, na avaliação da eficácia, a existência prévia de um planejamento dos programas de governo, onde os objetivos devem ser claramente definidos e quantificados, pois o grau de eficácia deve proporcionar informação sobre continuidade, modificação ou suspensão de um programa.

Na efetividade busca-se observar os impactos dos resultados na realidade em que foi implementada a ação governamental. Em outras palavras, a missão do gestor público só será cumprida efetivamente se dela surgirem efeitos positivos. Assim, enquanto a eficiência está voltada para a economicidade, a eficácia verifica a realização das metas planejadas, e, por fim, a efetividade se preocupa com a avaliação positiva desta realização.

Em resumo, o republicanismo, ao enfatizar os deveres e a participação política do indivíduo, se constituiu na adoção de uma postura do cidadão diante da *res publica* no intuito de exigir as condições que garantam uma atuação mais eficiente e eficaz e de ampliar sua participação nos espaços públicos⁸. No Brasil, a redefinição da noção de cidadania, compreendida pe-

los movimentos sociais e por outros setores sociais na década de 80 do século passado, aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento de seus membros como sujeitos portadores de direitos (DAGNINO, 2002). A Constituição de 1988, por sua vez, materializou os ideais de cidadania necessários a este processo democrático, implementou a participação popular como elemento do processo político a partir de mecanismos criados para permitir que os segmentos sociais tivessem acesso ao governo e decidissem sobre os problemas públicos. Assim, o Estado não pode prescindir dos canais de participação popular, possibilitando que as questões sejam administradas no âmbito da esfera pública.

Essa participação popular pode se dar diretamente, através da democracia direta, com a utilização de instrumentos como o referendo, o plebiscito ou a iniciativa popular, como também pode ser proposta a partir de meios de atuação juntamente com a administração pública, através da formulação de políticas públicas e do controle. Pode-se dizer que a Constituição de 1988 instituiu, do ponto de vista legal, a democracia representativa, pela eleição de representante pelo povo, e também a democracia participativa, que dá à sociedade civil os instrumentos de participação, como o controle da utilização dos recursos públicos, por exemplo.

Com efeito, o efetivo controle evita a má gestão pública, corrige o que se manifesta abusivo e ou desconforme ao direito e pune os maus gestores públicos, propiciando uma melhoria nas administrações públicas e, conseqüentemente, em toda a sociedade, na medida em que ela passa a usufruir melhor da prestação dos serviços públicos.

Verifica-se, assim, a necessidade de diminuição do Estado e aperfeiçoamento do seu controle, como forma de evitar os desperdícios e desvios de recursos públicos, racionalizando-se os gastos na administração pública.

Considerando que a legitimidade do Estado Democrático depende de um efetivo controle sobre a atividade financeira, posto que os direitos e garantias individuais só estarão protegidos se houver preponderância do Estado e os atos dos seus dirigentes, de igual forma, só forem realizados em favor dos cidadãos, cuja fiscalização é realizada pelo Tribunal de Contas, pode-se dizer que este organismo de controle externo é de pura essência democrática, que atua sob fundamentos democráticos e em defesa da democracia. Pelo seu vínculo à Constituição e à lei, produzindo ação em defesa do cidadão (interesse público), é órgão inerente ao Estado Democrático de Direito. (MILESKI, 2004, p.4369)

É importante agora observar as atribuições de controle da atividade do Estado preconizadas pelo texto constitucional, em especial as funções do Tribu-

nal de Contas, como órgão representativo do direito soberano de controle pela sociedade.

4 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao tratar da etiologia do termo controle, Fernandes (2003) e Medauar (1993) citam Giannini, segundo o qual, o vocábulo vem do “latim fiscal medieval” contra *rotulum*, que no francês chamado “contre-rôle”, significando rol, relação de contribuintes a ser verificada pelos exatores. Como função administrativa remonta ao surgimento dos primeiros Estados; Aristóteles, em sua obra *A Política*, já na Grécia Antiga, acreditava que em qualquer forma de governo adotada por um Estado, poderia ocorrer uma degeneração, se acaso o governante decidisse segundo seus interesses e deixasse de se orientar pelo interesse geral, desviando-se do fim público e do bem comum.

Quando se fala em aplicação de bens públicos para a consecução do bem comum, é bastante comum se falar em malversação de seus administradores. A utilização e controle do dinheiro público têm variado de acordo com a organização, cultura, necessidades de cada povo, bem como, segundo a época de cada Estado.

Sobre a disposição constitucional referente ao controle, Pires e Nogueira afirmam que:

No Brasil, o controle da Administração Pública encontra balizas em diversos dispositivos da lei Maior, entre os quais destacam o art. 70, a estabelecer o controle interno, de cada poder, e o externo, exercido pelo Congresso Nacional como o auxílio do Tribunal de Contas; o art. 74, prevendo que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter controle interno de forma integrada e atribuindo a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a legitimidade para denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas da União (§ 2); e o art.5º, inciso XXXV, do qual se infere o princípio da universalidade da jurisdição, alçado à condição de cláusula intangível, constituindo supedâneo para o exercício do controle jurisdicional (PIRES e NOGUEIRA, 2004)

Além destes, o art. 163 da Carta Magna diz que uma Lei Complementar disporá sobre finanças públicas; dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; concessão de garantias pelas entidades públicas; emissão e resgate de títulos da dívida pública; fiscalização financeira da administração pública direta e indireta. A Lei de Responsabilidade Fiscal veio para suprir essa lacuna e, além disso, permanece em vigor a Lei Nº4.320/64 que trata do assunto. Também deve ser citado o art. 165, que estabelece o sistema de planejamento integrado através do Plano

Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e da Lei Orçamentária Anual, que servem de instrumento para planejamento, controle e execução orçamentária.

Outra forma de controle trazida pela Constituição Federal encontra-se no artigo 37, XXI, regulamentado na Lei nº 8.666/93, segundo a qual todo contrato realizado pela Administração Pública deve estar sujeito ao um processo licitatório no intuito de obter a proposta mais vantajosa, evitar desvios de recursos públicos e assegurar igualdade para todos os interessados. Vale ressaltar, ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal e sua importância quanto à transparência, planejamento, controle e responsabilização dos gestores públicos.

Medauar (1993), após elencar a tipologia usada por diversos estudiosos para classificar as formas de controle, adota o critério de agente controlador, baseando-se no ente ou pessoa que exercer a atividade de controle. Quando o agente integra o quadro da própria Administração, tem-se o controle interno, e menciona como exemplo o controle hierárquico, a tutela administrativa, a fiscalização realizada pelas inspetorias, ouvidorias ou supervisões. Doutra modo, se o controle é realizado por instituição exterior à estrutura da Administração, qualifica-se como controle externo, classificando-se neste, o controle realizado por instituições políticas, técnicas ou jurídicas.

Assim, o controle da administração pública pode ser:

a) Jurisdicional: é aquele controle realizado pelo Judiciário sobre os atos do Executivo e da administração dos demais órgãos do Estado e sobre os atos legislativos em face das constituições.

b) Controle interno: é aquele realizado pela própria entidade ou órgão responsável pela atividade a ser controlada. É feito pela própria estrutura interna da administração pública, podendo ser realizado por quaisquer dos poderes (seja Legislativo propriamente dito, Executivo, Judiciário, Ministério Público ou Tribunal de Contas) sob sua própria estrutura administrativa.

c) Controle externo: é aquele realizado por outro órgão não pertencente à administração daquele que sofrerá o controle. Assim é o controle realizado diretamente pelo parlamento sobre o Executivo (controle legislativo direto ou parlamentar direto) ou indiretamente com o auxílio do Tribunal de Contas; o controle realizado pelo Judiciário sobre os atos do Executivo e da administração dos demais órgãos do Estado e sobre os atos legislativos em face das constituições.

O controle externo também pode ser exercido diretamente pelos Tribunais de Contas, decorrente das competências específicas atribuídas ao TCU pelo art. 71 da Constituição Federal, extensíveis, na forma cabível, aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, bem como, onde houver, aos Tribunais

e Conselhos de Contas dos Municípios, conforme disposto no seu art. 75.

Pode-se acrescentar, ainda, o controle externo exercido pelo Ministério Público, cujas funções institucionais atribuídas ao órgão pelo art. 129 da Constituição Federal, bem como às garantias a ele conferidas (art. 128, § 5.º, I da CF), na “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

d) Controle popular: também chamado de controle público não-estatal, realizado pela sociedade civil organizada ou pelos cidadãos, através dos instrumentos jurídicos postos à sua disposição, como nas Cortes de Contas, é o caso das denúncias ou representações (art. 74, § 4.º da CF) ou da ação popular perante o Judiciário (art. 5.º, LXXIII). Tal controle é de extrema relevância como expressão da democracia direta. No que diz respeito então ao controle da moralidade administrativa, a participação dos cidadãos é essencial, conforme já mencionado no item que a este antecedeu.

Assim, um controle exercido de forma eficaz e eficiente evita a malversação da coisa pública, corrige o que se manifesta abusivo e ou desconforme ao direito e sanciona os maus gestores administrativos otimizando as administrações públicas e, conseqüentemente, trazendo benefício para a sociedade, na medida em que ela passa a usufruir de uma melhor prestação dos serviços públicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetiva aplicabilidade dos recursos públicos empregados nas mais diversas áreas de atuação do Estado tem sido motivo de grande preocupação por parte da sociedade. Por conseqüência, a Administração Pública vem modificando a sua maneira de gerir, redefinindo as atividades desenvolvidas pelo Poder Público na tentativa de adequar as instituições públicas e legitimar o governo segundo os interesses sociais.

O que se verifica é que os anseios sociais tendem a aumentar exigindo uma mobilização cada vez maior de recursos por parte do Estado. Em contrapartida, a Administração Pública tem utilizado diversas maneiras de obtenção e aplicação de recursos. Assim, muitas são as funções desenvolvidas pelo Estado para suprir as necessidades coletivas através de sua atividade financeira, que consiste em obter, despender, gerir e criar recursos públicos.

Administrar significa gerir interesses alheios. Num Estado Republicano, o controle, não apenas desenvolvido pelos Tribunais de Contas, é um de seus pressupostos diretos ao promover a efetivação de todos os direitos fundamentais do homem, evitando a atuação ilegal e abusiva do Estado.

Os Tribunais de Contas receberam o dever constitucional de verificar o exercício dos direitos humanos pela Administração Pública, fiscalizando a aplicação dos recursos públicos. Sua atividade advém dos fatos históricos que motivaram a constituição do Estado Democrático de Direito, como um dos instrumentos de participação da sociedade.

O controle da administração pública deve ser considerado como um direito fundamental dos povos, considerando-se o disposto na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e, no caso brasileiro, deve-se ter em vista também a Constituição Federal. Relaciona-se o controle da administração pública, pois, intimamente, com o Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente, com a efetivação de todos os direitos fundamentais, haja vista que impede e reprime uma atuação estatal abusiva ou desconforme ao direito e aos princípios de ética pública.

ABSTRACT:

The control of statal acts has been studied as a fundamental key of the Democratic State of Law, underlining the delegation of the exercise of external control that has been appointed to the Court of Counts at 1988 Federal Constitution. The present work is limited to the exercise of control policies of Brazilian Republican State, looking for historical evidences of public counts fiscalization during Modern State's evolution and in the gradative popular participation on it's actuation.

REFERÊNCIAS

1 - “A Índia, no século XIII a. C., tinha um sistema de controle codificado - o Código de Manu - no sentido de verificar a regularidade da arrecadação, enquanto que na antiga China, orientada pelo pensamento de Confúcio e Mêncio, o controle propugnava rigorosa fiscalização em benefício do povo” (MILESKI, 2004, p. 4366)

2 - “Na Inglaterra foi criado o ‘Domesday Book’ e na Dinamarca o ‘Livro da Terra’ - cujos dados serviam para organizar a administração financeira dos governos. Posteriormente, os Duques da Normandia, por volta do século XII, criaram o Echiquier de Contas, gerando, possivelmente, o embrião das atuais Cortes de Contas, causando influência na instituição da Corte de Exchequer, na Inglaterra, em 1297.”

3 - “Sem uma noção razoavelmente clara de interesse público, é impossível definir a *res publica*. Em geral, *res publica* é o bem público; em um sentido mais restrito, é o patrimônio público. Sem uma perspectiva

republicana é difícil defender o patrimônio público. Se os cidadãos carecem de noções claras do espaço público e do bem comum ou interesse público, a defesa do patrimônio público igualmente não oferece perspectivas. Como um conceito mais geral do espaço público, a *res publica* ou ‘o público’ inclui tudo aquilo que é público, que pertence ao povo, que é de e para todos, que é manifesto e portanto dotado de publicidade, que é garantido ou assegurado mediante uma legislação pública. Como uma corporificação do bem comum ou do interesse público, a *res publica* assume um caráter normativo. Quando as pessoas, em lugar de serem meros observadores, ampliam seu compromisso com o bem comum ou com o interesse público, elas se tornam cidadãos melhores. Na verdade, é impossível defender o patrimônio público se não há república, se os cidadãos não compreendem claramente a noção de espaço público, de bem comum ou de interesse público”. (BRESSER-PEREIRA, 2004)

4 - “Com efeito, no plano teórico, o estado de Direito emerge como uma construção própria à segunda metade do século XIX, nascendo na Alemanha - como *Rechtstaat* - e, posteriormente, sendo incorporado à doutrina francesa, em ambos com um debate apropriado pelos juristas e vinculado a uma percepção de hierarquia das regras jurídicas, com o objetivo de enquadrar e limitar o poder do Estado pelo Direito.” (STRECK E MORAIS, 2004)

5 - Em outras palavras: “[...] como contraposição do modelo absolutista, o modelo liberal se formaliza como Estado de Direito. Este se afasta da simplista formulação como estado legal, pois pressupõe não apenas uma regulação jurídico-normativa qualquer, mas uma ordenação calcada em determinados conteúdos. E é neste ponto que as várias possibilidades se produzem.

Como liberal, o Estado de Direito sustenta juridicamente o conteúdo próprio do liberalismo, referendando a limitação da ação estatal e tendo a lei como ordem geral e abstrata. Por outro lado, a efetividade da normatividade é garantida, genericamente, através da imposição de uma sanção diante da desconformidade do ato praticado com a hipótese normativa.

Transmutando em Social, o Estado de Direito acrescenta à juridicidade liberal um conteúdo social, conectando aquela restrição à atividade estatal a prestações implementadas pelo Estado. A lei passa a ser, privilegiadamente, um instrumento de ação concreta do Estado, tendo como método assecuratório de sua efetividade a promoção de determinadas ações pretendidas pela ordem jurídica.

Em ambas as situações, todavia, o fim último é a adaptação à ordem estabelecida.

Quando assume o feitiço democrático, o Estado de Direito tem como objetivo a igualdade e, assim, não basta limitação ou a promoção da atuação estatal,

mas referenda a prestação à transformação do *status quo*. A lei aparece como instrumento de transformação da sociedade não estando mais atrelada inelutavelmente à sanção ou à promoção. O fim a que pretende é a constante reestruturação das próprias relações sociais”. (STRECK E MORAIS, 2004)

6 - O termo surgiu nos países saxões, na segunda metade da década de 1980 e não possui tradução para a língua portuguesa.

7 - CF/88 Art. 70. “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

8 - Não se deve confundir a noção de espaço público moderno com o que era usado no contexto grego clássico, no qual o espaço público estava ligado à praça pública, lugar concreto no qual os cidadãos se encontravam para debater ações que interessavam ao governo da cidade. A concepção moderna de espaço público, advém do espaço público burguês de contestação ao absolutismo do séc. XVI, onde a formação do espaço público obedeceria primeiramente ao motivo moral da emancipação, no sentido de que a sociedade civil se compreende como saindo do estado de minoridade para acender à maioria, ao estado adulto; era um espaço burguês de institucionalização da crítica à dominação política, e assim permaneceu até o advento da sociedade das massas. (WANDERLEY,1996)

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret: 2003.

ARRETCHE, Marta. *Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas*. Boletim Informativo e bibliográfico de ciências sociais. Rio de Janeiro, n. 39, 1º semestre 1995, p.33-40.

BARROS, Jesualdo Cavalcanti. *Tempo de tribunal*. Timon: Grafiset. 2003.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal. 1987.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

_____. Curso de Direito Constitucional. 7. ed. São

Paulo: Mallheiros Editores.1998.

BRASIL, Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil* – 1998. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRESSER-PEREIRA. Luís Carlos. O surgimento do Estado Republicano. In: *Lua Nova*, N° 62. São Paulo, 2004.

_____. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. In: MARE. Brasília, 1997

CRETELLA JR., José. *O “desvio de poder” na administração pública*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense.1997.

CITADINI, Antônio Roque. *O controle externo na administração pública*. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva. 1998.

DINIZ, Eli. *Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90*. ANPOCS, 19º Encontro anual, 1995.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ESPING-ANDERSEN, GOSTA. As três economias do Welfare State. IN: *Revista Lua Nova*, n.24, São Paulo, CEDEC, 1991, p.85-115.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil* - jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum. 2003.

FERRAZ, Luciano. *Controle da Administração Pública* – elementos para compreensão dos tribunais de contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FERRAZ, Sérgio. O controle da administração pública na Constituição de 1998. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n.188, 1992.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 1997.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

HARADA, Kiyoshi. *Controle da administração pública* – o poder de autotutela (controle interno) – atuação do Tribunal de Contas (controle externo) – eficácia do controle popular. Boletim de Direito Administrativo. N° 11. São Paulo. 1997.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret,