

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL – PUCRS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO – MESTRADO E DOUTORADO

WREMYR SCLIAR

DEMOCRACIA E CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. EUGÊNIO FACCHINI NETO

Porto Alegre, setembro/2007

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL – PUCRS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO – MESTRADO E DOUTORADO

WREMYR SCLIAR

DEMOCRACIA E CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovado pela Banca Examinadora em 10 de setembro de 2007.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. EUGÊNIO FACCHINI NETO – Presidente

Prof. Dr. César Viterbo Matos Santolin (PPGD/UFRGS)

Prof. Dr. Ricardo Aronne

Porto Alegre, setembro/2007

Dedico este trabalho à Elizabeth, à Vanessa, ao Diego e ao Arthur. Merecem, por outro lado, a dedicação do autor deste trabalho aqueles que nada têm a perder a não ser seus grilhões.

AGRADECIMENTO

Ao Professor Doutor Eugênio Facchini Neto, cujas lições e exemplo de magistrado motivaram este trabalho. Sua orientação firme, somada aos conselhos experientes, foram a valia indispensável para elaborar a dissertação. A presença e a figura do ilustre orientador foram o estímulo necessário à sua conclusão.

“O Homem é a medida de todas as coisas”.

Protágoras

RESUMO

Os valores da democracia encontram-se entre os povos da Antigüidade. Para os hebreus, a justiça e a ética, preceitos religiosos normativos, constituíam-se em um modo de vida abrangendo todas as camadas da população, baseados na lembrança da escravidão no Egito, as desigualdades, vedação da escravidão, acolher os estrangeiros, as viúvas e órfãos e destinar parte do campo e das colheitas aos mais necessitados, e o uso dos cofres públicos. Para os gregos, a democracia era uma forma de governo – governo da maioria, praticada na Ágora. Aristóteles classifica as formas de governo e observa atentamente a realidade de cada uma. Em Roma, a questão se centrava na república em detrimento da democracia.

A Idade Média é um período em que o Estado praticamente desaparece; o centro político é o feudo.

A Renascença é a época do ressurgimento dos valores clássicos; examina-se a importância de Maquiavel como o apologista de um Estado unificado, laico e administrado pelo príncipe.

Rousseau, como Voltaire e Montesquieu, lança as idéias que seriam adotadas pela Revolução Francesa, iniciando a democracia moderna, que terá na Comuna de Paris a participação de grandes parcelas da população, cujas reivindicações não se restringem apenas ao sufrágio e à forma republicana: suas bandeiras são econômicas e sociais. As idéias de Locke e Hobbes são também abordadas, para relacionar esses autores com o pensamento francês.

O pensamento socialista, com Marx, Engels e os anarquistas, direciona-se para a emancipação da nascente classe proletária. É uma corrente humanista que se inclina para a maioria da sociedade: os produtores. Segundo o Manifesto de 1848, a liberdade e a igualdade só serão concretas realidades com a satisfação das necessidades, mediante a conquista do Estado e da democracia.

Os ideais socialistas são colocados em prática na Revolução de 1917, que se inspira na formação dos soviets e no exercício do poder democrático, nas idéias de Rousseau, na experiência da Revolução de 1789 e no curto período da Comuna.

A crítica de Gramsci ao modelo soviético, que retoma o pensamento original marxiano e o adapta à sua atualidade, introduz as teses sobre bloco hegemônico, alianças políticas, o papel do intelectual orgânico e a importância da educação e da cultura popular. É a democracia dentro da revolução.

Para os anarquistas, a experiência ocorre no curto verão da anarquia, durante a guerra civil espanhola: conselhos, federalismo, autonomias locais, coletivização da propriedade e gestão democrática.

Com as duas guerras planetárias e a derrota do nazismo e fascismo, a democracia contemporânea tem por novos ideais a

concretização dos direitos sociais e individuais, a participação na gestão e a deliberação constante sobre a gestão estatal e o seu controle.

Quanto ao controle, ele existe desde os hebreus (ético), gregos (auditores) e romanos (censores); na Idade Média surgem as câmaras de contas e tornam-se normas conquistadas e adotadas nas Declarações de 1789 em diante. O controle contemporâneo é fruto da Revolução Francesa e o modelo francês mediante um Tribunal de Contas (1807) é adotado pelo Brasil com a república, embora no Brasil holandês existisse uma câmara de contas.

A criação do Tribunal de Contas, a exposição de motivos de Ruy Barbosa e o decreto 966-A são a base histórica e jurídica do sistema de controle externo brasileiro.

Os tipos de controle e as competências do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas, a peculiaridade federativa e a tese de que o controle externo é instituição democrática e republicana, destinada à realização da dignidade humana, concluem a dissertação, relacionando democracia, direitos humanos e controle como um processo histórico e dialético.

Palavras-chave: democracia, controle, controle externo, administração pública, direitos humanos.

ABSTRACT

Democracy values can be found among peoples of ancient times. For the Hebrews, aspects such as justice and ethics, normative religious principles were present in every citizen way of life. They were based on memories from Egyptian slavery, on inequalities, slavery prohibition, on the acceptance of foreigners, widows, and orphans, as well as on giving out a share of the harvest to the needy ones and to the public welfare. For the Greeks, democracy was a type of government – the majority government, practiced in the *Ágora*. Aristotle classified the types of government and observed their realities attentively. In Rome, the issue was centered on the republic instead of democracy.

The Middle Ages were a time when the State nearly disappears; the political core is the Feud.

Renascence was when the classical values resuscitated; Maquiavel's importance was examined as a contradictor of a laical, unified State, which was administered by the Prince.

Rousseau, as well as Voltaire and Montesquieu introduced ideas which would be adopted by the French Revolution, the onset of modern democracy, which would have, in the Paris Commune, the participation of large portions of the population, whose claims were not only restricted to suffrage and the republican was. Their causes were social and economical. Locke and Hobbes's ideas are also approached in an attempt to relate these authors to the French line of thought.

Socialist thought, with Marx, Engels and the anarchists, were directed towards the emancipation of the proletarian class. It is a humanist movement in favor of the majority of the society: the producers. Following the manifesto of 1848, liberty and equality will only become reality when necessities are fulfilled, through values such as State and democracy.

Socialist ideals are put into practice in the 1917 revolution, which was inspired in the Soviets and in the democratic power, in Rousseau's ideas, in the 1789 Revolution, and in the short lasting Commune.

Gramsci's criticisms to the Soviet model, which recovers and updates the original Marxism thought, introduces the thesis about the hegemonic movement, political alliances, the role of the organic intellectual, and the importance of education and popular culture. It is democracy within the Revolution.

For the anarchists the experience takes place in the short summer during the Spanish civil war: advisory councils, federalism, local autonomies, propriety collectivization, and democratic management.

With the two World Wars, and the defeat of the Nazism and Fascism, the ideals of the current democracy are the establishment of individual and social rights, the participation in the management and the continuous deliberation over the State and its control.

The control has existed since the Hebrews (ethics), Greeks (auditing) and Romans (censors). The account chambers emerge in the Middle Ages and then become adopted norms from the 1789 Declarations on. The current control, a consequence of the French Revolution and the French model through a Court of Auditors (1809), is adopted in Brazil with the arousal of the Republic, even though there was once a Court of Auditors in the Dutch Brazil.

The emergence of the Court of Auditors, Ruy Barbosa "Motive Exposure" and the 966 Decree- are the historical and juridical basis of the Brazilian external control system.

The kinds of control, the Legislative Power and the Court of Auditors competencies, the federative particularity and the thesis that the external control is a democratic and republican institution, aimed at the fulfillment of the human dignity, wind up this dissertation, relating, democracy, human rights, and control as a dialectical and historical process.

Key words: democracy, control, external control, public administration, human rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 DEMOCRACIA	17
1.1 A DEMOCRACIA ENTRE OS POVOS ANTIGOS	17
1.1.1 Hebreus – ética e justiça	17
1.1.2 A Antigüidade clássica grega	22
1.2 DEMOCRACIA MODERNA	29
1.2.1 Maquiavel – o tempo e o movimento	29
1.2.2 Hobbes e Locke	38
1.2.3 J. J. Rousseau – prefácio à Revolução Francesa	42
1.2.4 Revolução Francesa – a democracia moderna é exercida.	50
1.2.5 A Comuna de Paris – a evolução da Revolução de 1789	60
1.2.6 Da democracia política à política democrática	71
1.2.7 Karl Marx – primeiro autor e ator a pensar e agir sobre o Estado social e a democracia real	74
1.2.8 Os anarquistas e o Estado	79
1.2.9 Lênin – exemplo histórico da Comuna como governo	81
1.2.10 A visão crítica de Antonio Gramsci	85
2 DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA	89
2.1 OS NOVOS MARCOS DA DEMOCRACIA – A DEMOCRACIA POLÍTICA, SOCIAL E ECONÔMICA	89
2.1.1 Democracia participativa	91
2.1.2 Democracia deliberativa	93
2.1.3 Democracia socialista – a experiência soviética	96
2.2 DIREITOS HUMANOS	98
2.2.1 Democracia e República	98
2.2.2 Da Antigüidade à atualidade	101
2.2.3 Conceito de democracia contemporânea	106
2.2.4 Ameaças à democracia contemporânea	111
2.2.5 As conquistas econômicas, sociais e democráticas contemporâneas – uma visão geral	118
2.2.6 Democracia e revolução	125
2.2.7 O controle e a democracia	133
3 O CONTROLE EXTERNO	135
3.1 HISTÓRIA	135
3.1.1 O controle ético dos hebreus	135
3.1.2 O controle democrático entre os gregos	140
3.1.3 O controle republicano em Roma	144
3.1.4 O controle na Idade Média	147
3.1.5 O controle na Declaração da Revolução Francesa	149
3.2 RESUMO HISTÓRICO DO CONTROLE EXTERNO BRASILEIRO	160

3.2.1 O controle externo no Brasil Holandês	160
3.2.2 O controle externo no Brasil República	163
3.3 O CONTROLE EXTERNO: ASPECTOS ESPECÍFICOS	168
3.3.1 Administração pública	169
3.3.2 Conceito de controle	173
3.3.3 Espécies de controle da administração pública	177
3.3.4 Conceito de controle externo da administração pública	179
3.3.5 A função do controle externo da administração pública	182
3.4 ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DO ESTADO	185
3.5 ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO	185
3.6 O CONTROLE EXTERNO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	186
3.7 O CONTROLE INTERNO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	191
4 O TRIBUNAL DE CONTAS	194
4.1 TRIBUNAL DE CONTAS - NATUREZA - EVOLUÇÃO - CONSTITUIÇÃO DE 1988	195
4.2 ORGANIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	212
4.2.1 Auditores e Ministério Público	213
4.2.2 Remuneração	215
4.2.3 Quadro próprio de pessoal	215
4.2.4 Similaridade com Tribunais Judiciais	216
4.3 ÁREA DE AÇÃO CONTROLADORA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	217
4.3.1 Posição constitucional do Tribunal de Contas da União	221
4.3.2 Competências do Tribunal de Contas da União	223
4.3.3 As competências do Tribunal de Contas com sede constitucional	224
4.4 NATUREZA DO PARECER PRÉVIO E DO JULGAMENTO DE CONTAS	226
4.4.1 Parecer prévio	228
4.4.2 Julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis	229
4.4.3 As demais competências constitucionais	235
4.4.4 Outras funções	239
4.4.5 Questões relativas à ação controladora	240
4.4.6 Intervenção nos Estados	242
4.4.7 Poder de polícia	243
4.4.8 A função orientadora do Tribunal de Contas da União...	244
4.4.9 Fiscalização do Tribunal de Contas da União	246
4.5 O MODELO FEDERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS	246
4.5.1 Tribunais ou Conselhos Municipais	247

4.6 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO - COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO	249
4.6.1 Ação fiscalizadora do Tribunal de Contas do Estado	252
4.6.2 Outras competências	255
4.6.3 Controle interno do Estado e dos Municípios	255
4.6.4 Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado	256
CONSIDERAÇÕES FINAIS	257
REFERÊNCIAS	263
ANEXOS	283

INTRODUÇÃO

Esta dissertação visa relacionar e conjugar democracia e controle externo da administração pública.

A primeira tarefa – relacionar – inicia com a história da democracia, desde seus primórdios entre os povos antigos, com ênfase nos hebreus e nas referências da Bíblia hebraica, e, certamente, com a importância e relevo que os gregos deram à democracia, como forma de governo. Segue-se uma síntese por Roma, Renascença, época moderna e contemporânea. Propositadamente, a democracia na Idade Média e nos Estados Unidos é abordada apenas incidentalmente, visto não estar relacionada com o sistema de controle externo adotado no Brasil.

Busca-se, portanto, uma síntese histórica, ainda que não seja objetivo desta dissertação, mas que será utilizada como análise para compreender a democracia, especialmente quanto aos problemas modernos do Estado e da sociedade contemporânea e a representação soberana do povo.

Também, sinteticamente, a dissertação abordará uma questão essencial que, embora não seja nitidamente jurídica, tem notada importância nos dias atuais, ou seja, as várias espécies de democracia, não apenas seus tipos normatizados, mas a democracia como valor e o próprio homem.

O presente texto irá buscar as idéias de democracia não apenas em relação às formas de governo, soberania e direitos humanos (o que, se pode dizer, é a própria constituição da sociedade e do Estado modernos – um ideal, em última análise), mas também a da democracia na família, na

religião, no trabalho, na informação, nos instrumentos de poder, na cultura e nas relações sociais, em sentido amplo.

A evolução da democracia ou, melhor ainda, das relações democráticas, é também objeto de análise neste trabalho, pretendendo mostrarem-se os paradoxos que a democracia cria para o homem moderno no processo de globalização.

Em outra vertente, realidade hoje pouco investigada nos meios acadêmicos, mas importante como dado da realidade histórica, a dissertação pretende resgatar algumas das teses da democracia revolucionária, não apenas na práxis da revolução, mas na sua própria teoria, a partir de textos fundamentais de Marx, Engels e Gramsci, abordando alguns dos aspectos atuais da democracia e da revolução.

Qual a interdependência entre democracia, direitos humanos e o controle externo da administração pública? É este último um elemento chave da democracia?

A administração pública é democrática? Pode ser utilizada como instrumento antidemocrático? Quais os critérios e as medidas, se assim não for, para que a administração pública seja ela mesma democrática, ou um exercício dos valores democráticos e, ao mesmo tempo, concretização da democracia?

A resposta tentará ser obtida ao longo da dissertação, verificando-se como se realizam os direitos humanos através da administração pública.

Por que controle externo? É ele instrumento de democracia ou apenas de poder? É possível relativizar o controle externo da

administração pública? Ou ele é um valor inderrogável porque afirma a democracia e concretiza os direitos humanos?

Quanto ao controle externo da administração pública, a dissertação também analisará a sua história e a sua evolução. Numa segunda parte, o surgimento do controle externo, sua história, evolução e também seus instrumentos históricos e atuais.

Neste ponto, ressalta-se que a dissertação irá abordar, desde o aspecto histórico, a existência de um controle externo em terras do Brasil Colônia quando da ocupação holandesa no Nordeste. É um achado histórico, também academicamente pouco examinado e menos ainda relatado.

No tema direitos humanos, a dissertação adotará o exame das vertentes históricas: a Antigüidade (a Bíblia Hebraica, os povos antigos), o centro irradiador moderno, que é, sem dúvida, o legado da Revolução Francesa e sua atualidade, especificamente no ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim, nos dois temas desta dissertação, ou seja, democracia e controle externo da administração pública haverá um aporte relativo ao texto constitucional brasileiro, assim como à jurisprudência mais atualizada, notadamente do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal local.

Explica-se: a idéia da dissertação é perpassar história, ciência política e direito no sentido de que o direito é cultural, uma categoria histórica e também política.

O objetivo desta dissertação é, como já foi dito, relacionar os dois temas.

Agora, permite-se crescer: relacionar e conjugar. Com o verbo, e não o substantivo ou adjetivo visa-se demonstrar o processo dialético que envolve os dois temas – democracia e controle da administração pública – , como surgiram, evoluíram, e, sobretudo, como são resultados da criação humana, conquistas em última análise do processo civilizatório e desalienador do homem.

O processo histórico e político está encerrado? Qual o ideal humano quanto aos dois temas?

A dissertação tentará demonstrar que na utópica e necessária sociedade do futuro o homem não terá na democracia um instrumento, mas sim um modo de viver, assim como o controle da administração pública se concretizará como uma forma de rotina cotidiana.

Os sonhos da humanidade não raro se converteram em pesadelos, mas os pesadelos passaram e passarão. Esta dissertação também é um sonho: o sonho de uma utopia. Ela se realizará quando a liberdade, a igualdade, a fraternidade e a felicidade, inclusive a plena satisfação das necessidades coletivas e individuais não forem apenas bandeiras, normas ou disputas políticas, sociais ou judiciais. Não haverá utopicamente mais contradições – todos serão iguais.

Quanto ao Estado, a utopia de Victor Hugo: “Republique universelle, tu n’est pas encore qu’une centeille; demain tu será le soleil”.

Quanto aos homens, a profecia de Isaías: “O lobo cuidará do cordeiro; as espadas se converterão em arados”¹.

¹ As profecias de Isaías de um mundo justo e de paz perpassam este trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia é um processo histórico e dialético no qual os pólos de contradição opõem o poder de um lado e o povo de outro lado.

Neste trabalho, optou-se por abordar inicialmente a concepção democrática, enquanto ética, solidária e de justiça social entre os hebreus, originada de uma concepção religioso-normativa segundo a qual o rei deveria ser justo. Para os hebreus, a democracia não implicava o valor de escolha dos governantes ou as deliberações coletivas, mas o cumprimento das normas (com caráter religioso) com um sentido ético e, quando relacionadas ao poder, continham a determinação de conduzir uma sociedade fraterna e justa.

Também para os hebreus, quando os profetas (Isaiás e Oséas) falavam ao povo sobre os desvirtuamentos éticos dos governantes e dos costumes isso tinha o significado de uma advertência, com o peso da ameaça religiosa, para o retorno aos cânones normatizados.

Para os gregos atenienses, a democracia era, sobretudo, a eleição dos magistrados ou o sorteio, e a votação em assembléia das principais deliberações sobre a vida na cidade. Para os gregos, a democracia era a participação do povo no processo de decisões na Ágora e, em outra medida, o controle exercido sobre os magistrados, através da figura dos auditores, como exercício democrático.

Os romanos fixaram-se na idéia da república, com a sua organização política, civil e militar; a isso acresceram também a figura jurídica dos censores, controladores da conduta dos gestores, plenamente normatizada.

Essa longa evolução, cuja vertente encontra em Maquiavel a retomada de idéias clássicas, sobretudo do poderio do império romano, irá ter na Revolução Francesa os fundamentos da moderna democracia, inicialmente política, como representação, separação de poderes, igualdade, liberdade e solidariedade, e, após, com a Comuna como conquista de direitos sociais e econômicos.

As idéias socialistas germinam, com os anarquistas e marxianos, na superação das contradições de classe, na eliminação da propriedade privada dos meios de produção e da teoria da república democrática com o poder centrado sobre o poder legislativo e os conselhos, cujas primeiras experiências ocorrem na Revolução de 1917, com as críticas de Gramsci, notadamente quanto ao papel dos intelectuais, da tradição cultural, dos caminhos próprios da Europa ocidental e da função do bloco hegemônico.

A democracia nos séculos XIX e XX não é mais apenas o processo histórico de lutas pela representação política, mas das conquistas sociais e econômicas e a crescente participação e deliberação popular nos assuntos do Estado.

Paralelamente, embrionário entre os hebreus, gregos ou romanos, com algumas experiências históricas durante a Idade Média e nascente no Brasil com os holandeses, o controle da administração pública é um dos novos atributos da democracia.

Contemporaneamente, o processo democrático inclui as características resultantes de um longo processo histórico, no qual se sobressaem a liberdade e a igualdade, mas inclui, também, notadamente após a Revolução Francesa, na vertente latina, a criação de instituições de Estado com poderes de controle sobre a administração pública. Nessa senda histórica, o Brasil está inserido a partir da Proclamação da

República com a criação do seu Tribunal de Contas, inspirado no modelo então instituído na França.

Fixando-se no caso brasileiro, a partir do modelo adotado na Carta Magna de 1988, o Tribunal de Contas é prestador de auxílio ao poder legislativo, a quem compete, em primeiro lugar, o julgamento de contas do chefe de poder executivo, mas a ele, Tribunal, confere o Estatuto Político, outras competências que são alheias às funções de colaboração com o poder legislativo.

A função constitucional do controle externo da administração pública possui dupla ordem de competências. A função de controle está atribuída ao Congresso Nacional e também ao Tribunal de Contas da União.

A primeira ordem de competências reside no parlamento; elas se arrolam estreitamente no artigo 49, incisos IX e X, e dizem com o julgamento das contas anuais prestadas pelo Presidente da República, oferecidas pelo Tribunal de Contas com parecer prévio; a apreciação dos relatórios de execução dos planos de governo e a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, inclusive administração direta. O mecanismo constitucional interno para estas competências são as comissões técnicas e o próprio Plenário.

No Tribunal de Contas, a função de controle externo corresponde ao longo elenco do artigo 71 da Carta Magna, acima analisado.

As competências são distintas e obedecem a dois graus diferenciados – o controle parlamentar é político e descontínuo – somente o julgamento das contas é periódico.

O controle exercido pelo Tribunal de Contas tem a ótica da legalidade, legitimidade e economicidade – adentra ao universo dos planos

e programas e desce até a simplicidade dos atos admissionais ou inativatórios.

Parte da competência do Tribunal de Contas é desempenhada em auxílio ao Poder Legislativo. Como já se observou a função é de auxílio ou colaboração (a todos os Poderes e ao Ministério Público), mas isso não torna o Tribunal um órgão auxiliar. Como afirmado, ele é Instituição de Estado, não inserido no Poder Legislativo com o qual (e os demais) mantém sua independência e autonomia recíprocas. Sua subordinação é exclusivamente às responsabilidades que a Carta lhe impôs.

A isso se pode acrescentar, como argumento, que as contas das Mesas do Senado e da Câmara Federal estão submetidas ao próprio Tribunal em competência para julgamento e não para o referido parecer de auxílio.

Que a competência é opinativa, consultiva, corretiva, sancionadora e judicante já foi também observado acima.

Julgamento de um tribunal "sui generis", mas com características próprias de jurisdição, porque o julgamento se realiza sobre atos e fatos governamentais e não sobre as condutas dos agentes respectivos.

O julgamento com critérios objetivos ou de técnica jurídica própria é realizado com a irretratabilidade que é própria das decisões judiciais quando o âmbito do processo incidir sobre as gestões financeira, patrimonial, contábil, orçamentária, operacional e, mais recentemente, fiscal dos órgãos jurisdicionados.

Para essa competência independente, autônoma e harmônica, ainda que o Poder Legislativo tenha idêntica função com outras competências, a Carta de 1988 igualou, limitadamente, o Tribunal de

Contas aos tribunais judiciais com prerrogativas indispensáveis ao controle da res pública.

As prerrogativas não são apenas da Instituição, mas moldadas à semelhança ou assimilação de membros do Poder Judiciário.

O fenômeno político e histórico do controle da administração pública é, no Brasil, essencialmente constitucional. Em uma única oportunidade, a Constituição remete à lei infraconstitucional – no dimensionamento das sanções, matéria tecnicamente alheia ao texto magno.

Instituição de Estado constitucionalizada, o Tribunal de Contas não é singelamente administrativo. Ele é centralmente constitucional, no dizer de Carlos Ayres Britto.

Nascido com a República brasileira é ele instituição necessária à República. O controle do cumprimento estrito e indisponível da ação administrativa (as esferas orçamentárias, financeiras, operacionais, contábeis e patrimoniais são essencialmente ações administrativas, ainda que providas de normas próprias) é responsabilidade do controle externo do poder preeminente e da instituição conceitualmente própria para esta função.

A peça-chave desse comando constitucional é o Tribunal de Contas, ao emitir o parecer sobre as contas do Chefe de Estado, julgar todos os demais responsáveis e exercer as restantes competências que lhe foram deferidas soberanamente pelo povo – mandato indisponível, indelegável e indispensável à República.

A Constituição de 1988 é fruto da redemocratização conquistada em novos patamares históricos, ao final do século que Hobsbawn nominou

de curto, em que os Estados se transformaram em democráticos e nos quais as estruturas tendem a absorver a superação técnica, mas institucionalmente mantida, da separação dos poderes. O desdobramento estrutural do Estado, ou do seu aparato diretivo em entes e instituições, todos com o mesmo propósito, que é a dignidade da pessoa humana, acentuam a existência de um policentrismo institucional necessário ao Estado e existencial à sociedade.

Em conexão e harmonia, os entes estruturais portam valores e garantem outros tantos valores, todos emanados da soberania popular.

Esse percurso histórico, iniciado com a religião normatizada impositora de condutas éticas cujo objetivo fundamental era a solidariedade e a justiça, que passou pela extraordinária experiência ateniense, tem um novo contorno moderno.

A estrutura moderna do Estado ocidental fundamenta-se nos valores históricos da Revolução Francesa. A sua Declaração é o primeiro estatuto a garantir ao homem o controle do administrador.

Os valores históricos, evoluídos em processo dialético, são fundamentos estruturais do Estado, aos quais ele deva servir.

A primeira servidão do controle externo da administração pública, do qual o Tribunal de Contas é ente essencial, é com o homem e a sociedade.

Na ampliação histórica do controle, na diversificação da sua finalidade e, a partir de 1988, sua distinção como Instituição típica, o Tribunal de Contas alça-se a órgão de controle democrático da administração pública.

Inserido na estrutura do Estado, com funções de controle externo, o Tribunal de Contas possui competências para emitir parecer sobre as contas do Presidente da República e julgar as contas dos chefes dos demais poderes e ministério público com assemelhação aos tribunais judiciais. Jamais alcançou estatuto histórico irretroativo dessa amplitude.

O Tribunal de Contas, na Constituição de 1988, é serviente do dever-poder da responsabilidade a ele atribuída pela soberania popular para a concretização da democracia, do resguardo da república e da dignidade humana – dimensões primeira e última do Estado Democrático de Direito constituído pelo povo brasileiro.