Número 4 – dezembro 2005 /- janeiro/fevereiro 2006 – Salvador – Bahia – Brasil

O PARLAMENTO E A SOCIEDADE COMO DESTINATÁRIOS DO TRABALHO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS[1]

Prof. Diogo de Figueiredo Moreira Neto

Professor da Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp. Membro-nomeado da Comissão de Estudos da Concorrência e Regulação Econômica – CECORE da OAB/SP. Mestrando em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo – USP. Advogado em São Paulo.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO; **-** A PERCEPÇÃO JUSPOLÍTICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS; **-**JUSTIFICAÇÃO DO MÉTODO; **2.** OS DESTINATÁRIOS HISTÓRICOS DOS ÓRGÃOS DE CONTAS; **-** O REI; **-** O EXECUTIVO; **-** O PARLAMENTO; **3.** O CONCEITO DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO REDEFINE OS DESTINATÁRIOS E A SITUAÇÃO CONTEMPORÂNEA DOS ÓRGÃOS DE CONTAS; **-** O CONTEÚDO PLURALISTA DO CONCEITO DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO; **-** DA DEMOCRACIA FORMAL À DEMOCRACIA SUBSTANTIVA; **-** AS NOVAS EXIGÊNCIAS DO PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE; **-** A PARTICIPAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE REALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA MATERIAL; **4.** A EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E A SITUAÇÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS; **-** A SUPERAÇÃO DA TRIPARTIÇÃO CLÁSSICA; **-** O ESTADO POLICRÁTICO E OS CONTROLES RECÍPROCOS; OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO ÓRGÃOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÔNOMOS; **5.** AS RELAÇÕES ENTRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS E OS DEMAIS ENTES E ÓRGÃOS ESTATAIS; **-** AS RELAÇÕES DEPENDEM DA NATUREZA DAS FUNÇÕES COMETIDAS AOS ÓRGÃOS DE CONTAS: **-** TÉCNICAS OU POLÍTICAS; **-** A TRADICIONAL RELAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COM OS PARLAMENTOS; **6.** AS RELAÇÕES ENTRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A SOCIEDADE; **-** TITULARIDADE FORMAL E MATERIAL DOS RECURSOS PÚBLICOS E SEU CONTROLE; **-** RELAÇÃO POR VIA PARLAMENTAR DA DEMOCRACIA INDIRETA E DA SEMI-DIRETA; **7.** CONCLUSÕES; **-** AS MUTAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTAS; **-** AS CORTES DE CONTAS: **-** DE ÓRGÃOS TRADICIONAIS DE CONTROLE CONTÁBIL A ÓRGÃOS DE VANGUARDA DE CONTROLE ECONÔMICO-FINANCEIRO NOS ESTADOS POLICRÁTICOS E DEMOCRÁTICOS

[1] Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas Estoril - 2003

1. INTRODUÇÃO

A PERCEPÇÃO JUSPOLÍTICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

É indiscutível que as grandes mudanças que revolucionaram a política e o direito no curso século vinte tiveram a sociedade como sua grande protagonista, alumbrada pela revolução das comunicações, conscientizada à custa das amargas experiências dos holocaustos de três guerras mundiais e das decepções de outras tantas ideologias salvacionistas, e guindada a interlocutora das organizações políticas policráticas emergentes do novo modelo do estado democrático de direito.

nesse novo contexto juspolítico, a percepção que se deve ter dos órgãos de controle de contas, como, de resto, de quaisquer outros órgãos que passem a exercer as modernas e complexas funções de controles recíprocos das policracias contemporâneas, não será mais a que resultava de uma tradicional taxinomia orgânico-funcional constitucionalmente adotada, porém, mais do que isso, a que parta de uma ampla compreensão do que esses órgãos hoje representam como bastiões dos direitos fundamentais e da democracia.

JUSTIFICAÇÃO DO MÉTODO

Existe uma diferença entre compreender a Ciência como uma representação objetiva do real e compreendê-la como uma maneira subjetiva de ver a realidade.

Há, por isso, uma distinção abissal a separar a **Ciência do Direito** do **positivismo empírico**, que, imperando hegemônico por quase um século, nos instilou a crença do racionalismo novecentista de que a Ciência era um espelho do real, e que, em conseqüência, o Direito, tampouco, poderia passar de um conhecimento empírico depurado de desejos, de aspirações e de valores, pois de outro modo ele não seria "científico".

Em conseqüência, o positivismo jurídico se jactava de prescindir das expressões dos desejos, das aspirações e dos valores que impulsionam o agir,[2] e se apresentava como único critério metódico confiável para uma "ciência pura do direito".

Mas o equívoco do racionalismo positivista residia, afinal, em não reconhecer algo muito simples e apotegmático: que a própria realidade também é constituída por esses desejos, aspirações e **valores**, que os sublimam,

[2] Cf. MICHEL TROPER, ***Pour une théorie juridique de l'État***, Paris, PUF, Collection Léviathan, 1994, ps. 34 e 35.

captados nos **princípios jurídicos**, e que, mesmo sem o percebermos, são a razão e o sentido das relações humanas.

Este é o motivo pelo qual, de modo similar ao que se está passando nos demais ramos do Conhecimento, volta a predominar uma visão gnoseológica revestida de modéstia epistemológica mais acentuada, que considera que a validade das proposições científicas é sempre **provisória** e, por isso, flexibilizam-se, modificam-se, transmutam-se e atualizam-se constantemente, em função do tempo e de suas circunstâncias aplicativas. Explica-se, assim, porque a teoria positivista do direito perdeu vigência em um mundo em que os novos fenômenos culturais eclodem incessantemente e passam por aceleradas mutações, pois nela já não encontra lugar e explicação.

Com efeito, contam-se atualmente em grande número e são cada vez mais fascinantes esses novíssimos fenômenos juspolíticos, entre os quais pode-se destacar, apen as à guisa de exemplos: a **afirmação supraconstitucional dos direitos fundamentais**, o **pluralismo das fontes normativas**, a **regulação autônoma**, o **conceito do público não estatal**, o repensamento da **natureza do poder reformador constitucional**[3] e, sobretudo, entre tantos outros, o **alçamento universal dos princípios à categoria de normas jurídicas** e como tal, **dotadas de efetividade**, para conformar um **supersistema axiologicamente orientado**.

Esse supersistema, na medida em que se vem desenvolvendo, se mostra tão pujante a ponto de, hoje, orientar e justificar o **amplo espectro de controle que exercem os juizes constitucionais**, o que nisso se verifica mesmo em sistemas tão diversos como o continental europeu e o anglo-saxônico, até quando está em questão o próprio pressuposto kelseniano da racionalidade do legislador.[4]

É, também, esse supersistema de valores e de princípios que mostra ter as necessárias condições **para compatibilizar plenamente o agir do Estado com a democracia substantiva**, ou seja: de não limitar a realização do o ideal democrático apenas à mera formalização da **escolha de quem nos governa**, mas, como observou JEAN RIVERO, ampliando-a à **escolha de como queremos ser governados**.

Esta abordagem dos Tribunais de Contas pretende-se voltada a demonstrar que sua inserção como instrumento juspolítico não só está perfeitamente compatível como é indispensável à vida das sociedades livres e pluralistas de nosso tempo, bem como ao conceito de **Estado Democrático de Direito** e, destarte, à realização dos valores que o travejam.

---

[3] Cf. a respeito do tema revisional face às mutações do Direito Constitucional, a tese de OLIVIER BEAUD, ***La puissance de l'État***, Paris, PUF, Coll. Léviathan, 1994.

[4] Cf. FRANK MODERNE, ***Actualité des principes généraux du droit***, RFDA, nº 33, 1998, p. 518, sobre a dimensão axiológica dos princípios jurídicos.

2. OS DESTINATÁRIOS HISTÓRICOS DOS ÓRGÃOS DE CONTAS

O REI

Dá-nos conta a História feudal da França que por ocasião da Segunda Cruzada, sob Luís VII, possivelmente já existia um órgão de contas destinado a cuidar de sua real contabilidade, que possivelmente se complicara com a necessidade de manter um acrescido controle dos gastos pesados gastos bélicos daquela piedosa empreitada.[5]

Mas os primeiro indícios confiáveis da existência de um órgão central de contas da realeza francesa só datam de 1190, designado originariamente como *in compotis* (*compoti:* contas) que pouco depois receberia a designação de *curia in compotis,* ou seja, uma "câmara de contas"; todavia, a essa época já existiam, com meio século de antecipação, órgãos semelhantes pelo menos na Normandia e na Inglaterra.[6]

O sistema francês manteria por muito tempo, até o Século XIX, essa característica do *Ancien Régime*, de ser um órgão do poder real e destinado ao controle dos recursos da coroa.

O EXECUTIVO

No Século XIX, com a Lei de 16 de setembro de 1807, ainda na França, assim como ocorria com as demais realezas européias, a adoção da teoria da separação de poderes, substituiria o **Rei**, enquanto o destinatário das atividades dos órgãos de contas, pelo **Poder Executivo**, já que este ramo havia herdado quase que a totalidade das funções administrativas desempenhadas pelo Estado pós- revolucionário.

O modelo de relacionamento similiar ao francês influenciaria o da corte de contas italiana, criada com a unificação, que também tinha como destinatário o Poder Executivo, bem como o do órgão de contas prussiano de 1714, que mais tarde viria a ser a corte de contas do *Reich* alemão.

O PARLAMENTO

Foi porém, o modelo Belga, embora tendo tomado como modelo organizacional e funcional o francês, de 1807, em que havia nítida dependência

---

[5] Fonte: CHRISTIAN DESCHEENMAEKER, ***La Cour des Comptes***, Paris, La Documentation Française, 1998, p. 7.

[6] Fonte: CHRISTIAN DESCHEENMAEKER: *op. cit.,* p 7.

do poder executivo, que inauguraria, em 1830, no direito público continental europeu, uma tradição de dependência do poder legislativo.

E seria ainda o modelo belga o que influiria, com sua transformações posteriores a 1850, a nova organização do vetusto tribunal de contas espanhol, bem como a dos órgãos similares dos países da América Latina, inclusive o Brasil, que o adotaria na primeira Constituição republicana, de 1891.

Iniciava-se então um conceito desses órgãos que perduraria indisputado por mais de um século, uma vez que, nesse modelo dominante, as Cortes de Contas não apenas teriam nos Parlamentos os **destinatários** de seus trabalhos, como passaram a ser deles **dependentes**.[7]

3. O CONCEITO DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO REDEFINE OS DESTINATÁRIOS E A SITUAÇÃO CONTEMPORÂNEA DOS ÓRGÃOS DE CONTAS

O CONTEÚDO PLURALISTA DO CONCEITO DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

No Estado contemporâneo ocorreria uma profunda alteração nos processos políticos que repercutiria naquela assentado conceito: passava a se aceitar que existia uma **condição plural do poder** na sociedade e no Estado democrático, com a aceitação da coexistência da multiplicidade de idéias e de valores nos grupos sociais, o que leva à questão da sua absorção ou rejeição em sua ordem jurídica. De um lado, preconceitos e xenofobias, quiçá reações instintivas de proteção, e, de outro lado, a curiosidade e a fantasia, forças que se embatem milenarmente na arena das sociedades e que estimulam os grupos a dar um passo adiante em suas respectivas culturas,

Se os grupos, em vez de cederem à tentação radical da segurança proporcionada pelas homogeneidades hegemônicas, tolerarem e aceitarem essas desigualdades, absorvendo-as e aprendendo a com elas conviver, não apenas apesar delas, mas para serem por elas fertilizados, ascenderão ao patamar das **sociedades pluralistas**, o que alguma nações já conseguiram, em diversos níveis de realização.

São essas as sociedades que ganham dinamismo e se tornam aptas a transformarem-se em **sociedades de confiança**, como as denomina ALAIN PEYREFITTE[8], que são as que apresentam as condições ótimas para o progresso auto-sustentado, independentemente da fertilidade dos campos ou das jazidas do subsolo, pois se fundam na maior riqueza das nações, que é a criatividade de pessoas livres.

---

[7] Fonte: CHRISTIAN DESCHEENMAEKER, *op. cit*., ps. 184 e 189.

[8] ALAIN PEYREFITTE, ***La société de confiance***, Paris, Ed. Odile Jacob, 1995.

O revolucionário reflexo do pluralismo social na política durante a segunda metade do século XX foi objeto de inúmeros estudos, como, para dar um exemplo marcante, o clássico ***O Processo de Governo***, de ARTHUR F. BENTLEY, que introduziu esta expressão, **sociedade pluralista**, para designar o todo social que comporta o convívio de grupos de indivíduos com interesses definidos e que desenvolvem uma atividade concertada para realizá-los, apontando essa riqueza da diversidade como um dos traços mais diferenciativos entre as sociedades do passado e as contemporâneas.[9]

Mas a principal distinção advinda do **pluralismo social** não se limita à coexistência harmônica de vários grupos no conjunto da sociedade, mas está, sobretudo, na peculiaridade de as pessoas poderem se alinhar **simultaneamente** a vários grupos, conforme os seus interesses prevalecentes, o que desenha um formidável caleidoscópio de situações sociais em permanente mudança, tornando impossível identificar um *status* exclusivo ou definitivo para quem quer que seja e, em conseqüência, classes definidas e estagnadas, que disputavam entre si o poder estatal, como era comum no passado.

Esta peculiaridade não escapou a grandes pensadores políticos contemporâneos, como NORBERTO BOBBIO[10] e MASSIMO SEVERO GIANNINI[11], que a partir dela identificaram a existência de uma **diáspora de centros de poder na sociedade civil** e o conseqüente **surgimento do Estado pluriclasse**, como um novo tipo de organização política, que relegava ao passado as tradicionais configurações dominantes, bem mais simples, em que os pólos de interesse e de poder social estáveis nele se refletiam em um centro hegemônico ou, no máximo, em dois ou três, desenhando um quadro fechado e radical que facilmente levava a uma visão simplificadora mecanicista e dialética, como a da luta de classes pela hegemonia, e invocava apenas as básicas dicotomias freundianas entre amigo-inimigo e público-privado.

A respeito, já tive oportunidade de registrar há doze anos, em obra dedicada à apreciação sistemática das mudanças contemporâneas que atingem a sociedade, o Estado e a administração pública que há uma nítida evolução relativamente à ordem jurídica que os rege. Enquanto no passado o Direito era um instrumento dos interesses dos grupos hegemônicos e, a muito custo, bem mais recentemente, é que passou a refletir um certo equilíbrio entre os interesses dos grupos de maior expressão, na atualidade ele se apresenta também mais e mais pluralizado[12] e, por isso, de certo modo, também se tornou mais imparcial, o que ocorreu na medida em que se impregnava dos inúmeros **valores novos**, que passaram a ascender aos parlamentos para

---

[9] ARTHUR F. BENTLEY, ***The Process of Government***, Chicago University Press, 1908.

[10] NORBERTO BOBBIO, ***Dizionario di Politica***, Turim, UTET, 1983, 2ª ed. Verbete ***pluralismo***, VII, p. 820.

[11] MASSIMO SEVERO GIANNINI, ***Trattato di Diritto Amministrativo***, Diretto da Giuseppe Santaniello, Pádua, CEDAM, Vol. 1º, 1988.

[12] A referência é a meu ***Sociedade, Estado e Administração Pública***, Rio de Janeiro, Topbooks, 1996, Cap. 5, em especial, p. 35.

neles reproduzir, no **pluralismo político**, aquele amplo pluralismo social de sua próprias bases populares.[13]

E de tal forma o **pluralismo** se tornou uma necessidade fundamental para a existência das sociedades complexas contemporâneas, que passou a ser alçado às Constituições, como um **princípio fundamental**, irradiando-se sobre todos os institutos políticos e jurídicos.[14]

Com isso, venha ou não explícito nas Cartas políticas, é fora de dúvidas que o **pluralismo se elenca hoje entre os direitos fundamentais**[15] e que, por conseqüência, se deve cercar de todos os **mecanismos protetivos** que o guardem e possibilitem o seu pleno desenvolvimento na ordem jurídica, seja no próprio texto constitucional, seja, por derivação, nos textos infraconstitucionais.

Vale recordar, a propósito, que na doutrina de PETER HÄBERLE, por **mecanismos protetivos** ou **cláusulas protetoras** desses **direitos fundamentais** (entre os quais, como se expôs, hoje se deve necessariamente destacar o **pluralismo**, com seus indissociáveis processos democráticos, que efetivamente o realizam), há de se entender, em última análise aqueles que garantam a fórmula do **conteúdo essencial** a eles referido, sejam "defensivos" ou "ofensivos", para usar ainda a linguagem do Mestre de Freiburg.

Não importa se tais cláusulas estejam positivadas como um **preceito** (como no art. 19º, inciso 2, da Lei Básica de Bonn, de que trata a sua célebre *Freiburger Dissertation*) ou recebidas como um **princípio**: o que realmente importa é que possam cumprir, nas mãos do juiz, essa importantíssima **função protetiva**, que nada mais é do que a realização jurídica da **democracia substancial**.[16]

Ora, entre esses mecanismos de proteção hão de se contar aqueles que instituam a **independência de ação política de órgãos constitucionais** destinados a assegurar a sociedade contra quaisquer **mecanismos de fechamento de poder** que a possam antagonizar.

Chamados genericamente de **mecanismos de fechamento de poder**, inicialmente eram apenas os que repartiam total e completamente todos os

---

[13] A conotação do Direito à pluralização dos interesses está magistralmente descrita por MIGUEL REALE, em sua preciosa obra ***A Nova Fase do Direito Moderno***, São Paulo, Saraiva, 1990, ao descrever a evolução da jurisprudência dogmática em direção à jurisprudência sociológica e, desta para a jurisprudência dos valores, na linha da revolucionária obra de Metodologia Jurídica de KARL LARENZ, ***Methodenlehre der Rechstswissenschaft***, escrita em 1960 (Berlin, Göttingen, Heidelberg, Springer-Verlag), destacando-se os Capítulos II (a jurisprudência dos conceitos) e V (da jurisprudência dos interesses à jurisprudência dos valores) e o genial encerramento deste Capítulo, em que o notável jurista enfrenta o problema da formação dos conceitos e do sistema.

[14] No Brasil, a Constituição de 1988 incluiu o **pluralismo político** entre os princípios fundamentais, em seu Título I, Art. 1º, inciso V.

[15] Constituição do Brasil, art. 1º, V.

[16] Cf. PETER HÄBERLE, ***La libertad fundamental en el Estado constitucional***, Lima, PUC, 1997, trad. da tese doutoral ***Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz*** (3ª ed. ampliada), especialmente ps. 348 a 351.

poderes políticos entre os Estados existentes no planeta, o que implicava a absoluta identificação do Direito com o direito do Estado[17].

Em sua evolução, mais modernamente, o conceito de **mecanismos de fechamento de poder** se expandiu para abranger também quaisquer institutos que mantivessem a **reserva** e a **exclusividade** do exercício dos **poderes estatais** concentradas apenas em alguns poucos órgãos da soberania, como, por exemplo e no caso, nos três Poderes clássicos.

De modo ainda mais amplo, **tudo o que impeça ou limite a manifestação do pluralismo social** em sede de poder político pode ser também considerado um **mecanismo de fechamento**, sempre que se trate de funções específicas de **proteção de valores** de uma sociedade em que o conjunto dos cidadãos se encontre **em situação de paridade**, **quando não de superioridade em face do Estado**, evoluindo de uma posição identificadora baseada no *status* para uma outra, própria da **democracia substantiva**, fundada no *consensus.*[18]

É por esse motivo que **quaisquer institutos que representem um instrumento de proteção de direitos fundamentais** constituem-se em avanços concretos no sentido da realização da **democracia substantiva**, como aquela que preserva a **condição pluralista** da sociedade e também do Estado.

Assim o são, colhendo um exemplo muito atual das agências reguladoras, os cometimentos específicos legalmente conferidos a essas autoridades administrativas independentes que, na expressão de BERNARD STIRN, além de desempenharem funções variadas, que recobrem muitas vezes atribuições de natureza clássica, "de maneira mais inovadora, traduzem também, no domínio coberto por cada autoridade, uma missão de regulação que se exerce por um magistério moral e por contatos com a opinião, formalizados notadamente através de um relacionamento público".[19]

É neste sentido que P. HÄBERLE entende o **pluralismo** como uma teoria que permite **articular processualmente as relações entre sociedade e Estado** e, com isso, unificar uma visão do bem comum que possa orientá-las[20], o que permite ainda descobrir um novo conceito no intricado polissêmico

---

[17] Cf. A. PIZORUSSO, ***Sistemi giuridici comparati***, Milão, Giuffrè Editore, 1998, p. 33 e ss.

[18] Cf. ainda A. PIZORUSSO, *op. cit., idem, ibidem*.

[19] BERNARD STIRN, ***Les sources constitutionnelles du droit administratif***, Paris, Librairie Générale de Droit e de Jurisprudence, 3ª ed., 1999, p. 127. Oportunamente, em passagem anterior, o autor deixa uma afirmação vigorosa sobre essas instituições que pode ser comodamente extrapolada para quaisquer das novas congêneres que exercem outras modalidades de competências independentes, exatamente na linha do que aqui se expõe: "*l'institution d'une autorité administrative independente peut répresenter um élément de la protection constitutionenelle des droits fundamentaux*" (p. 126).

[20] P. HÄBERLE, ***Il diritti fondamentali nella società pluraliste e la Costitizione del pluralismo***, STL, Laterza, 1995 (trad, it.).

implícito na palavra Estado[21], que deixa no passado distante a idéia do **Estado mentor** (absolutista), em que os órgãos estatais monologam e definem o interesse público para a sociedade, que é o seu objeto; que ultrapassa também a do **Estado *gendarme*** (liberal clássico), em que os órgãos do Estado dialogam com o indivíduo, mas se reservam o *diktat* sobre o que seja o interesse público; e chega, enfim, ao **Estado democrático** (democracia sócio-liberal, do modelo da Lei Básica de Bonn), em que os órgãos do Estado mantém diálogos pluralizados e difundidos não apenas com os indivíduos, mas com todas as expressões grupais da sociedade, personalizadas ou não, **para decidirem todos**, **em concerto**, **o interesse público** e as políticas públicas que deverão ser dispostas para prossegui-lo.[22]

Parece claro que essa nova **concepção pluralista do poder**, que se difunde em todo um *continuum* sociedade-Estado, **com seus centros constitucionais de imputação de exercício**, sem cláusulas de fechamento cratológico, favorece o desenho desse Estado pluralista, o **Estado Democrático de Direito**, que não é outro que o **Estado Pluriclasse**, com o batismo de M. S. GIANNINI, em alguns países já existente e, em outros, *in fieri*: uma **organização política** talhada para este novo século que, mais do que qualquer das anteriores, estará apta a realizar, de modo institucional e permanente, pelo exercício da democracia, formal e material, a **integração das diferenças** e a construção da paz.

DA DEMOCRACIA FORMAL À DEMOCRACIA SUBSTANTIVA

A moderna democracia, globalmente difundida, inspirada pelo modelo de Westminster, é a que se realiza pelo critério da **maioria** de representantes escolhidos pelo povo. Esta é a democracia **formal**, pois o mero atendimento das **formas** de **escolha** de representantes e de **decisão** nos parlamentos é o suficiente para legitimar uma e outra.

Está claro que esse sistema, como se observou, absolutamente vitorioso na quase totalidade das organizações políticas do planeta, se apoia em **presunções**: a de que o escolhido permanecerá com **legitimação**, sem importar que decisões venha a tomar e, por conseqüência, a de que as decisões tomadas serão igualmente legítimas, não importando se conduziram ou se conduzirão aos resultados socialmente desejados.

---

[21] Cf. L. FAVOREU, ***Droit Constitutionnel***, précis Dalloz, Paris, 1998, p.52.

[22] A Constituição italiana absorveu de modo particularmente a essa concepção pluralista do Estado, como se pode conferir na seguinte passagem do acatado ***Corso di Diritto Pubblico***, de G. U. RESCIGNO, Bolonha, Zanicchelli, em sua 4ª edição, de 1995, p. 14: *"A tendência... é de conferir aos cidadãos que compõem a coletividade do povo um relevo jurídico distinto daquele conferido à organização estatal*", o que permite a existência de mecanismos de integração e de participação das coletividades ou "*formações sociais*" de todo tipo, como **verdadeiros sujeitos do Direito Constitucional**.

Em síntese: na democracia formal, o processo de investidura e o processo decisório **são suficientemente legitimatórios**, ressalvados os casos extremos, em geral sancionados pela ordem jurídica em *numerus clausus*.

Ora, não é necessário grande esforço de crítica para perceber-se que, assim como o primitivo modelo grego tornou-se limitado com a expansão da organização política além das dimensões (físicas e sociais) da *polis*, do mesmo modo, o modelo inglês passou a apresentar, com a complexidade das sociedades pós-industriais, limitações intrínsecas que não podem ser solucionadas com ajustes meramente formais.

Separando as duas questões políticas implicadas, o **modelo de escolha** e o **modelo decisório**, e simplificando ao máximo a intricada problemática que ambas suscitam, quanto à primeira questão, que GIOVANNI SARTORI denomina de **democracia eleitoral**, desde logo é indubitável que a autenticidade da representação recolhida depende da opinião pública[23], que nem sempre é suficientemente livre e nem sempre, adequadamente informada. Mas, além disso, quanto ao modelo de tomada de decisão, como os representantes não estão, como se sabe, adstritos ao que explícita ou implicitamente se comprometeram perante os eleitores, as decisões podem ser tomadas paradoxalmente em descompasso e até mesmo em antagonismo com a presumida vontade do eleitor.

É o que, a propósito, sustenta SCHUMPETER na **chamada teoria competitiva da democracia**, que, distintamente da teoria clássica, para a qual a seleção de representantes é secundária em relação à escolha de políticas que estes deverão implementar, afirma que, na verdade os fatos se passam ao revés: a escolha de soluções políticas para os problemas pelo eleitorado "*é secundária em relação à eleição dos homens que vão decidir*".[24]

Como se observa, em apertada síntese, a democracia assim considerada sob o ponto de vista estritamente procedimental é **limitada**, pois a competição democrática se reduz a homens e não a idéias, sendo necessário, como primeira correção possível, romper o círculo vicioso, que assim se cria, por meio de lideranças representativas de idéias, tal como o propõe CARL FRIEDRICH;[25] mas, além disso, como segunda e mais ampla correção, cumpre torná-la objetiva, voltada, sempre que possível e necessário, à escolha de **como** a sociedade quer ser governada.

A superação da democracia formal vai desenvolvendo aos poucos instrumentos para pôr cobro aos descompassos apontados entre a ação dos governantes e a vontade dos governados. Pode-se assim denominar de **democracia material** a que se realiza não apenas pela satisfação de

---

[23] "*... eleições livres sem opinião livre não expressam nada.*" (***A Teoria da Democracia Revisitada***, São Paulo, Editora Ática, 1994, Vol 1, *O Debate Contemporâneo,* p. 135).

[24] A citação é de SCHUMPETER, autor da teoria, recollhida por GIOVANNI SARTORI, *op. cit*, p. 209 e 209.

[25] CARL FRIEDRICH, ***Constitutional Government and Democracy***, Boston, Ginn. 1941, Cap. 25.

formalidades procedimentais para a escolha dos políticos, mas pela adoção de novos instrumentos de **participação legitimatória** para a escolha das políticas e para a permanente confirmação de que elas estão sendo executadas a contento.

AS NOVAS EXIGÊNCIAS DO PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE

Na esteira do exposto, o problema central de democracia contemporânea passa a ser o como garantir a **legitimidade plena** na ação do Poder Público.

Para um adequado equacionamento da questão, é necessário partir da distinção existente entre a **legitimidade originária**, a **legitimidade corrente** e a **legitimidade finalística** ou teleológica. Será através dessa distinção que se poderá perceber com clareza qual deva ser o caminho para alcançar e garantir a **legitimidade plena**, ou seja, a que se realiza sob os três aspectos.

(a) A realização pelo título: a legitimidade originária

A legitimidade provém originariamente de um **título**. O agente político, qualquer que seja, o será por algum título, pois mesmo os que se apoderam do poder pela força procurarão justificá-lo de algum modo pelo emprego do título usurpado. Mas o que realmente distingue e justifica o título nas democracias é o **consenso**, não importando como surja, podendo ser uma escolha explícita ou uma aceitação implícita, e variando por isso as modalidades de **legitimação originária** históricas e atuais, tais como a vontade de Deus, manifestada em cerimônias religiosas; a bravura nos campos de batalha, que era forma como se sagravam os antigos reis poloneses; a capacidade técnica comprovada, como se pratica para a escolha dos magistrados e dos agentes públicos em geral, ou, como é mais difundida para a composição dos parlamentos e para as chefias de Estado e de governo, pelo pleito eleitoral.

(b) A realização pelo desempenho: a legitimidade corrente

Entretanto, a legitimidade originária, *usque titulum*, tem a duração do ato de investidura, pois tão logo o detentor do poder político passa a tomar decisões será necessário confrontar seu desempenho com as expectativas dos governados. Está claro que há uma ampla margem dentro da qual poderá mover-se confortavelmente o governante, assim titulado, mas bastará que traia ou mesmo frustre algumas daquelas expectativas para perder a **legitimação corrente**.

Trata-se, portanto, de uma legitimidade aferível a cada momento em que dure a detenção do poder, daí a proclamada vantagem da democracia sobre os demais regimes, pois, com a temporariedade dos mandatos, pelo menos para os agentes políticos encarregados da formulação de políticas públicas, ela sempre permitirá a periódica correção da ilegitimação corrente, ou seja, a aferição permanente da legitimidade corrente pelo desempenho.

(c) A realização pelo resultado: a legitimidade finalística

Mas como a intenção nem sempre corresponde ao resultado, a realização da legitimidade ficará, em última análise, dependendo do que hajam produzido os agentes políticos ao aplicarem as parcelas de poder estatal a seu cargo. Será essa confrontação, entre o que deveria realizar, a partir de sua proposta, e o que de fato realizou, a derradeira aferição qualificatória da legitimidade – a **legitimação finalística**.

E de tal forma caprichosa se pode tornar essa avaliação, que o agente político, embora haja sido eficiente na condução de políticas públicas específicas, intercorrentemente legitimadas, poderá vir a produzir resultados que, em seu todo, virão a ser rechaçados pelos governados.

Legitimam-se plenamente, portanto, em teoria, agentes e decisões, quando coincidem as escolhas democráticas subjetivas e as objetivas – dos agentes políticos e das políticas a serem perseguidas – e, na prática, quando satisfazem com plenitude à aplicação dos múltiplos controles de juridicidade à disposição da sociedade.

A PARTICIPAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE REALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA MATERIAL

A realização da **democracia material** se suporta na **participação política**, aberta aos cidadãos ou a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas em todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos do Estado para que tenham acesso à informação, para que sejam admitidos a manifestar sua opinião e influir na formulação de políticas públicas, para que possam, em alguns casos, coparticipar das decisões e por último, mas não menos importante, para que estejam legitimados para deflagrar os instrumentos de controle de legalidade, de legitimidade e de licitude para tanto dispostos pela ordem jurídica vigente.[26]

Todavia, a **participação**, não obstante haver sido convenientemente enfatizada e circunstanciada em certos diplomas constitucionais europeus contemporâneos como uma **garantia fundamental do cidadão**, nem sempre mereceu o devido tratamento que merece a sua elevada importância. Tal é o caso, retornando ao caso brasileiro, do discreto tratamento que lhe foi dispensado na Carta de 1988.

Para ilustrar essa assertiva, basta confrontar-se o art. 9.2 do texto espanhol, possivelmente o mais aperfeiçoado no particular, com o seu equivalente, o art. 1º, parágrafo único, da Constituição do Brasil de 1988:

No texto espanhol:

[26] Sobre o tema, do autor, ***Direito da Participação Política***, Rio de Janeiro, Renovar, 1992, *passim*, especialmente os Capítulos VI, VII. VIII e IX.

"*Corresponde aos poderes públicos promover as condições para que a liberdade e a igualdade do indivíduo e dos grupos em que se integra sejam reais e efetivas, remover os obstáculos que impeçam ou dificultem sua plenitude e facilitar a* ***participação*** *de todos os cidadãos na vida política, econômica, cultural e social."* [27]

Em contraste, o laconismo e a condicionalidade do texto brasileiro:

"Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou ***diretamente****, nos termos desta Constituição".*

É bem verdade que, ainda assim, a boa interpretação sistemática há de inferir o *status* de **direito fundamental** à participação na Constituição do Brasil, especialmente tendo em vista a abertura encontrada em art. 5º, § 2º, mas é indubitável que se perdeu o melhor do efeito pedagógico obtido no da Espanha, e que haveria de ser muito apropriado ao Estatuto Político de um país em desenvolvimento.

Por isso, como se expôs, a teoria da democracia inclina-se hoje a distinguir com nitidez a **democracia como processo de seleção de agentes políticos**, ordinariamente por via de sufrágio, da **democracia como processo decisório de políticas públicas**. Embora ainda muito se possa inovar para o aperfeiçoamento da primeira vertente, reconhecidamente, é na segunda que se abrem as maiores promessas da participação.

É necessário, porém, além da mera afirmação em tese do modelo participativo, definir ainda sobre **que decisões** caberá aplicar as diferentes modalidades de participação, para que elas possam atuar realmente como otimizadoras da **legitimidade do processo decisório** e não apenas como mais um ritual pseudo-democrático que, em certos casos, poderia até ser inútil ou contraproducente.

A teoria democrática tem avançado neste sentido a partir da festejada distinção de AREND LIJPHART entre **democracia majoritária**, em que prevalece a regra da maioria, e **democracia consensual** (ou consociativa), em que se prevalece a regra consensual conjunta, elogiada esta por GIOVANNI SARTORI com sua afirmação de que sociedades altamente complexas e segmentadas não podem basear-se na regra da maioria, pois sua opção é ou a de serem democracias consensuais ou a de deixarem de ser democracias, na medida em que, devido à fragmentação e à intensidade das opções, as decisões passem a ser tomadas por cada vez menores margens majoritárias.

Mas não obstante os adminículos da Ciência Política, fazer essa distinção em cada país e cada caso é uma tarefa das mais árduas porque sempre envolverá numerosas variáveis, todas elas de elusiva consideração, tais como a natureza da decisão – se puramente política, se parcialmente política ou se técnica; o alcance da decisão – se referida a um indivíduo, a um grupo ou a toda a sociedade; a relação entre os custos da tomada de decisão

[27] Tradução e negrito do Autor.

para seus próprios tomadores e os riscos externos dela resultantes que recairão sobre os destinatários, apenas para exemplificar com algumas entre tantas outras cogitações igualmente importantes que devem ser levadas em conta para se definir se é o caso adequado para ser decidido pelo método da participação, bem como de que tipo há de ser, em que oportunidade ou fase da tomada de decisão deverá ocorrer, qual a eficácia que lhe deverá ser atribuída etc.

Há, todavia, uma terceira vertente participativa, que é a da **democracia como processo de controle de agentes políticos e de políticas públicas**, na qual pouca ou quase nenhuma dificuldade se apresenta como óbice para que a participação possa ser amplamente implantada. Para esta terceira vertente da democracia material nada mais é necessário do que uma ampla admissão de adequadas modalidades de **controle social** no ordenamento jurídico, e, para bem empregá-las, uma específica **preparação cívica**, suportada por uma livre e ampla rede de **informação** dos governados.

Por certo, esses dois requisitos já não podem mais ser considerados de difícil superação nesta Era da Informação, como apropriadamente a denomina Manuel Castells, mesmo em países em vias de desenvolvimento, uma vez que, por um lado, a preparação cívica se pode dar *pari passu* com a educação regular em todas as escolas, notadamente na prática diuturna da discussão dos temas coletivos e da tomada de decisão em grupo, e, por outro lado, a ampla e livre rede de informação é a proporcionada pela mídia e pela *internet*, de modo que esta vertente de realização da democracia material é bastante promissora a curto prazo, justificando-se que sobre ela sejam concentrados os esforços oficiais em todos os países.

4. A EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E A SITUAÇÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A SUPERAÇÃO DA TRIPARTIÇÃO CLÁSSICA

Aqui se trata da distribuição orgânico-funcional do poder estatal na moderna teoria constitucional, o que é feito a partir de uma análise de natureza cratológica, uma vez que o conceito de **Estado**, para a Ciência Política e para o Direito, não pode prescindir das idéias de **poder**[28] e de como ele se organiza.

[28] Estudos sobre o fenômeno do **poder** são multidisciplinares e, para alguns, já conformam um ramo didaticamente autônomo, a ***Cratologia***, que se vem estruturando com obras produzidas durante o século XX, entre os quais se pode mencionar: MAX WEBER, ***Wirtschaft und Gesellschaft,*** Tübingen, 1922; BERTRAN RUSSELL, ***Power,*** Londres, 1938; BERTRAND DE JOUVENEL, ***Du Pouvoir,*** Genebra, 1947; H. D. LASSWFLL, ***Power and Personality,*** New York, 1948; H. D. LASSWELL e ALFRED KAPLAN, ***Power and Society,*** New Haven, 1950; F. HUNTER., ***Community Power Structure,*** Chapel Hill, 1953; C. W. MILLS, ***The Power Elite,*** New York, 1956; R. A. DAHL, ***Who Governs?,*** New Haven, 1961; IDEM, ***Power,*** in ***International Encyclopedia of tbe Social Sciences,*** New York, 1968; C. J.

É de **poder** que se cogita, quando o tema é o Estado, entendido como a **energia da vontade dotada de algum tipo de capacidade de produzir efeitos desejados**. Nesse sentido, próprio da Cratologia, ele tem a sua origem e sua expressão mínima e espontânea nos indivíduos, mas se amplia, se integra e se qualifica incessantemente em sociedades conformadas por miríades de grupos secundários, que detém, em diferentes graus, poderes diferenciados, de modo que quanto mais pluralista for a sociedade, mais ricos os desdobramentos do poder social e mais consistente a sedimentação do poder político, que dele deriva.

São essas expressões intermédias dos grupos secundários que se põem como matrizes das **estruturas** sociais e políticas de todos os tipos de complexidade e de expressão e que **portam a riquíssima diversidade do poder social**, um fenômeno que se reitera na evolução das culturas, até que todas essas expressões se concentrem, em uma última transformação qualitativa, no **Estado**, dotando-o, então, do monopólio legítimo de todas as manifestações coercitivas e, com isso, alçando-o à mais complexa e acabada organização do poder político conhecida.[29]

Desse modo, o **poder do Estado**, entendido como aquele que as sociedades contemporâneas lhe cometem, é, por natureza, **conceptualmente uno e indivisível**: um axioma que se torna ainda mais nítido, quando se o concebe a partir da extraordinária **integração jurídica das vontades** que confluem para produzi-lo nos complexos processos seletivos desenvolvidos nas modernas **democracias** contemporâneas, o que se sintetiza nas duas características hoje positivadas na expressão **Estado Democrático de Direito**.[30]

Mas, se o **poder** do Estado é, por definição, **uno e indivisível**, o seu **emprego** aparece diversificadissimamente **desdobrado**, não prescindindo da possibilidade de expressar-se, igualmente, de muitos modos, para executar especializadamente distintas **funções**. Cada uma delas passa a ser, assim, um **modo específico de expressão do poder estatal**, o que remete às Constituições uma definição derivada da **expressão limitadora e condicionadora do emprego do poder estatal** pelo manejo do instituto da **competência**.

Com este preciso sentido, **a competência longe de ser um instituto que reparte o poder estatal**, simplesmente **incumbe a determinados entes e órgãos a missão de exercitá-lo**, seja de modo exclusivo, compartilhado ou

---

FRIEDRICH, ***Man and His Government***, New York, 1963; M. STOPPINO, ***Potere politico e Stato***, Milano, 1968; IDEM, e verbete ***Potere***, in ***Dizionario di Politica***, dir. NORBERTO BOBBIO, 2ª ed., 1983, p. 864 ss. De minha própria autoria, mais recentemente, a***Teoria do Poder*** (***Sistema de Direito Político***), publicado pela Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1993.

[29] Tal como o define, contemporaneamente GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *in* ***Diritto Costituzionale Comparato,*** Pádua, Edizione Cedam, 1999, p. 79: *"La massima forma organizzata del potere político nelle società contemporânea viene definita come 'stato'.*

[30] Constituição da República Federativa do Brasil, art. 1º.

em associação, daí porque PAUL LABAND denominava a Constituição de *Kompetenz von Kompetenz*.

E como são também variadíssimos os modos possíveis de expressão do poder político, cada um deles se desdobra numa específica **função** a ser exercida, de sorte que passam a coexistir inúmeras modalidades de funções políticas possíveis, numa lista em aberto, que resiste a todos os esforços de categorização que as esgotem.

Assim, acrescem-se incessantemente às funções tradicionais constitucionalizadas - a **normativa**, a **administrativa** e a **jurisdicional** - novas outras funções constitucionais, como, à falta de consenso científico sobre a nomenclatura, a **para-normativa**[31], a **para-administrativa**[32], a **para-jurisdicional**[33], a **fiscalizadora**[34], a **provocativa**[35], a **participativa**[36], a **defensiva**[37] (häberliana) e tantas outras mais que venham a ser caracterizadas na lei ou na doutrina juspublicista contemporâneas, como, por exemplo, destacadamente assoma no Brasil a importante **função consultiva vinculadora da advocacia pública**[38], bem como, no Direito Comparado, outras destacadas funções como a de **jurisdição constitucional** (exercida por cortes constitucionais independentes) ou a de **regulação monetária** (a cargo de bancos centrais independentes).

Por outro lado, em se tratando de **funções públicas cometidas ao Estado**, ainda que o sejam apenas em princípio, notadamente as que exigem o exercício do **monopólio da coerção**, neste caso, como condição para que logrem produzir suas pretendidas **eficácias** jurídicas, será necessário que se defina na ordem jurídica a **quem** imputar o **dever** de exercê-las, o que torna necessário que se instituam **órgãos** aptos a desempenhá-las (melhor dito, portanto, que "poderes"), que podem ser, assim, conceituados genericamente como **formas estruturais estáveis destinadas à expressão do poder estatal**.

Ora, esses **órgãos** devem ser necessariamente criados e estruturados por **regras jurídicas**, com natureza de **normas ônticas**, que poderão ser constitucionais ou infraconstitucionais; **será, porém**, **exclusivamente pela constitucionalização que alguns deles concentrarão certas específicas funções tidas como essenciais à existência do Estado**, entre elas distribuindo do modo mais definido e minudente que for possível o **exercício do Poder Público**, daí o situarem-se no vértice da ordem jurídica.

---

[31] Exemplo: art. 217, I, CF.

[32] Exemplo: art. 177, § 2º, III.

[33] Exemplo: art. 217, § 1º CF.

[34] Exemplo: art. 129, II e III, CF.

[35] Exemplo: art. 71, XI, CF.

[36] Exemplo: art. 74, § 2º, CF.

[37] Exemplo: art. 103, I a IX, CF.

[38] Instituída nos artigos 131, *caput*, e 132, *caput*, CF, que **vinculam** as autoridades consulentes ao teor do **Parecer** ou, alternativamente, a **motivar** juridicamente porque dele discordam.

Por esta razão, nessas funções e nos respectivos órgãos executores, o ilustre constitucionalista italiano GIUSEPPE DE VERGOTTINI encontra **a marca do Direito Público contemporâneo**: um fenômeno juspolítico que denomina com precisão de ***"pluralidade dos centros constitucionais de imputação do poder "***[39] .

Tão importante é hoje, para a teoria constitucional a **estruturação do poder estatal**, assim entendida como a **distribuição de seu exercício por vários centros de imputação**, todos e cada um, com suas múltiplas **funções públicas** a executar, que alguns autores, como J. J. GOMES CANOTILHO, a eles dedicam oportunos estudos voltados a uma melhor "***compreensão material das estruturas organizatório-funcionais"*** do Estado, o que leva ao conceito de "*constituição de direitos fundamentais, materialmente legitimada,* e implica, ainda, "*na articulação das normas de competência com a idéia de responsabilidade constitucional dos órgãos constitucionais* (sobretudo dos órgãos de soberania) ***aos quais é confiada a prossecução autônoma de tarefas***." [40]

Este conceito, que aponta tantas **diversificadas matrizes constitucionais para a conformação dos complexos *orgânico-funcionais***, que vêm sendo desenvolvidos pelo Estado em sua estruturação jurídica a partir das três revoluções fundantes do liberalismo, tem encontrado eco no pensamento teórico constitucionalista, desde as obras mais antigas às mais atuais deste século.

É o que se pode apreciar, como exemplo mais recente, em ENRICO SPAGNA MUSSO (1992), quando afirma "*que a organização estatal está composta de uma série de órgãos, coerentemente predisposta à realização dos fins originários*" e, por isso deve ser, "*o órgão, considerado na globalidade da função e da pessoa física que a intitula, **a manifestar a vontade do Estado-pessoa** ou do sujeito auxiliar inserido na organização pública da comunidade estatal*", exatamente na mesma linha que, como exemplo mais remoto, SANTI ROMANO também já o afirmava quase meio século antes, em 1947.[41]

Outras vertentes, também contemporâneas, abalançam-se ainda a ir mais longe, ao reconhecerem, nesse **desdobramento estrutural** de entes e órgãos constitucionais, as novas formas ampliativas com que vem se apresentando, em suas mutações, o vetusto princípio da **separação de poderes**, ao distinguirem entre a separação horizontal, ou **institucional**, e a vertical, ou **territorial**, para na raiz delas encontrar **o mesmo propósito central**, que é sempre o da **contenção do poder**, praticado em todas as

---

[39] *Op. cit*. p. 419.

[40] J.J. GOMES CANOTILHO, ***Direito Constitucional***, Coimbra, Ed. Almedina, 1991, 5ª edição, transcrições da p. 689. Observe-se, porém, que, não obstante ofereça essa arguta observação genérica, o Autor se atém à tripartição rigorosamente adotada na Carta de seu País.

[41] ENRICO SPAGNA MUSSO, ***Diritto Costituzionale,*** Pádua, Edizione Cedam, 1992, p. 60, com a nota (1) referida a SANTI ROMANO, ***Organi*** , in ***Frammenti di um dizionario giuridico***, Milão, 1947, p. 145 e ss. A respeito, ainda de SANTI ROMANO, ***Nozione e natura degli ornai costituzionali dello Stato,*** **in** ***Scritti Minori***, Milão, 1949, I, p. 1 e ss. (n/grifo).

modalidades e submodalidades em que se possa apresentar, sempre que deva atuar para **dividi-lo**, **limitá-lo**, **condicioná-lo**, **fiscalizá-lo** ou **controlá-lo**.

É o tema de NUNO PIÇARRA[42] , de modo particular de KONRAD HESSE[43] e o do próprio mencionado J. J. GOMES CANOTILHO, este último em sua obra já citada, quando acentua a existência do fenômeno do ***policentrismo institucional***, que implica esse desdobramento de funções de natureza política.[44]

O ESTADO POLICRÁTICO E OS CONTROLES RECÍPROCOS

A coexistência de vários centros de poder dentro do Estado induz a necessidade de que se equilibrem, desenvolvendo **controles recíprocos** de matriz constitucional, assegurando que prevaleçam em quaisquer circunstâncias.

A identificação dessa **matriz constitucional**, ou seja, da **instituição de determinado órgão na Carta política como expressão de algum aspecto essencial de poder estatal**, notadamente com a natureza de controle, é também objeto de referência expressa de SPAGNA MUSSO, que, diante das perplexidades que possa causar o **pluralismo orgânico**, abre um item especial em seu ***Direito Constitucional***, sob o título ***Os órgãos e sujeitos constitucionais: critérios de identificação***, no qual nos oferece algumas distinções relevantes para este estudo.[45]

Desde logo, sob **aspecto meramente formal**, qualquer órgão ou conjunto de órgãos será **constitucional**, desde que previsto no Texto Magno, o que, por ser um critério insuficiente, leva-nos forçosamente a considerar o **aspecto material**.

Este, por sua vez, abre-nos três alternativas, consoante o critério empregado. Numa primeira alternativa, a distinção se faz entre **órgãos constitucionais subordinantes** e **órgãos constitucionais subordinados**[46],

---

[42] NUNO PIÇARRA, ***Ação dos Poderes como doutrina e princípio constitucional***, Coimbra, Coimbra Editora, 1989, p. 265.

[43] KONRAD HESSE afirma que em nenhuma parte da Constituição "a separação de poderes se encontra completamente realizada", e isso não só porque há interpenetração possível entre poderes como porque como podem existir "órgãos especiais" que inegavelmente detém poder estatal mas não se enquadram em esquemas rígidos, como é o caso do **Tribunal Constitucional Federal** (*Das Bundesverfassungsgericht*), um Tribunal da Federação, autônomo e independente, inclusive financeira e orçamentariamente (*v*. ***Grundzüge des Verfassungsgerechts der Bundesrepublik Deutschland,*** Heidelberg, C.F. Muller Verlag, Hüthig GmbH, 1995, 20ª edição, tradução brasileira de LUIS AFONSO HECK, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, ps. 365 a 367 e 487 a 489).

[44] J. J. GOMES CANOTILHO, *op. cit*., p. 711.

[45] ENRICO SPAGNA MUSSO, *op.cit.*, ps. 63 a 65.

[46] *V.* SPAGNA MUSSO, *op, cit.* p. 63.

como resultado do confronto entre as **funções** exercidas por cada um deles.[47] Na segunda, a diferença se faz entre órgãos **essenciais** e **não essenciais** a um determinado ordenamento constitucional; assim entendidos como essenciais, os que desempenham funções que sejam **expressões imediatas da soberania** ou aquelas cujo exercício **seja necessário à própria existência do Estado**[48], ou ambos.[49]

Numa terceira e mais sutil classificação, SPAGNA MUSSO introduz uma distinção quanto aos **órgãos portadores ou garantidores dos valores político-constitucionais do Estado**[50], ou seja, aqueles que apresentem uma **conexão com as formas e regimes de governo adotados**, abrangendo, neste caso, não apenas **órgãos do Estado** como os **órgãos da sociedade** que desempenhem funções dessa natureza, sendo justamente aqui que se situam as funções que perfazem os **controles recíprocos**.[51]

A esses órgãos **portadores ou garantidores dos valores político-constitucionais do Estado**, J.J. GOMES CANOTILHO se refere como "***órgãos constitucionais de soberania****, dado que, além de derivarem imediatamente da Constituição, destacam-se por serem coessenciais à caracterização da forma de governo constitucionalmente instituída.*" [52]

Até aí descrevem-se generalidades teoréticas e sua pertinente doutrina, mas o trabalho de identificação concreta desses **órgãos constitucionais exercentes de parcelas da soberania** só pode resultar do exame casuístico das diversas Cartas Políticas, nelas pesquisando-se a natureza das funções desempenhadas singularmente por cada um deles, bem como os respectivos graus de independência face aos demais. É o que se empreenderá a partir deste ponto, tomando especificamente o caso das **cortes de contas**.

---

[47] Sob este critério, embora de assento constitucional e, portanto, atendendo ao requisito formal, o **Colégio Pedro II** (art. 242, CF), por exemplo, **não recebe na Carta Política qualquer função** que possa sequer ser confrontada, enquanto que, em outro exemplo de órgão de menção constitucional, ao **Ministério Público** (art. 127, CF) **são cometidas várias funções** (art. 129) que podem ser confrontadas com as de outros órgãos ou complexos orgânicos constitucionais.

[48] *V.* SPAGNA MUSSO, *idem, ibidem.*

[49] Sob este outro critério, embora de assento constitucional, as **Guardas Municipais** (art. 144, § 8º, CF) nem desempenham funções imediatas da soberania nem são indispensáveis á existência do Estado, aliás nem mesmo à de um Município, enquanto que, no extremo oposto, as **Forças Armadas** (art. 142, CF) desempenham funções que são expressões da soberania (defesa da Pátria) e essenciais à existência do Estado (garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem).

[50] *V.* SPAGNA MUSSO, *idem,* ps. 64 e 65.

[51] Em exemplos dados pelo próprio autor italiano, *"em um Estado de democracia pluralista devem ser qualificados como sujeitos constitucionais os partidos... e se o Estado tem estrutura federal, seus Estados-membros..." Idem, ibidem*.

[52] J.J. GOMES CANOTILHO, *op. cit.*, p. 709 (n/grifo).

OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO ÓRGÃOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÔNOMOS

Após a Segunda Guerra Mundial, a Carta italiana de 1948 e, logo em seguida, a alemã, de 1949, outorgaram a suas respectivas cortes de contas **autonomia constitucional**, postando-as como "órgãos constitucionais de soberania". Estava inaugurada uma nova etapa para essa milenar instituição de controle administrativo, que havia precedido até mesmo o Estado-Nação, sintonizando-a, como isso, com o conceito fundante de **Estado Democrático de Direito**, com todas as ricas implicações juspolíticas sucintamente referidas neste trabalho.

Assim, no mesmo sentido e de modo bem explícito, Portugal, na Carta de 1976, também assegurou à sua Corte de Contas o mesmo *status* dos demais tribunais (art. 209.1.c), todos considerados "órgãos soberanos" (art. 202.1), gozando de independência e sujeitos apenas à lei (art. 203).

No Brasil, a Carta Política de 1988 instituiu o **Tribunal de Contas da União** (art. 96), como padrão para os órgãos congêneres estaduais e municipais (art. 75), gozando das mesmas prerrogativas de autonomia constitucional asseguradas aos tribunais do Judiciário (art. 73, *in fine*, c/c art. 96) de modo que, de modo enfático, no elenco de suas atribuições constitucionalmente dispostas, **satisfaz concomitantemente a todos os critérios** que igualmente o identificam e o distinguem como uma das **estruturas políticas da soberania**, no desempenho de diversas **funções de proteção de direitos fundamentais** de sede constitucional.

Com efeito, além de ser **formalmente órgão de matriz constitucional**, do mesmo modo, **materialmente**, ostenta todas as condições requeridas na classificação de SPAGNA MUSSO, a saber.

Primeiro, a de ser **órgão constitucional subordinante**, uma vez que lhe são cometidas **doze funções constitucionais** (art. 71 e § 2º) que permitem evidenciar relações de supraoridanação em face às funções de outros órgãos ou de conjuntos orgânicos do Estado independentes.

Segundo, a de ser **órgão constitucional essencial**, por desempenhar **funções políticas**, assim entendidas as que são **expressões imediatas da soberania** (art. 73, I, c/c art. 70, *caput*), uma vez que:

1) - **aprecia a legitimidade** e não apenas a **legalidade** das contas (art. 71, I e II);

2) – **julga as contas** de administradores públicos, com exceção das contas do Chefe do Poder Executivo (art. 71, II);

3) – **fiscaliza** aplicações de recursos repassados pela União aos demais entes da Federação (art. 71, VI);

4) – **aplica sanções pecuniárias** a agentes financeiros (art. 71 VIII);

5) – **susta a execução de atos** financeiramente impugnados de todos os Poderes (art. 71, X); e

6) – **decide a respeito de contratos** se o Poder Legislativo não tomar medidas a respeito depois de provocado (art. 71, §§ 1º e 2º).

Terceiro, por ser **órgão garantidor dos valores político-constitucionais do Estado Democrático de Direito**, ou seja, porque exerce **funções indispensáveis ao funcionamento dos princípios republicano** e **democrático**, no tocante a um dos mais delicados aspectos de qualquer complexo juspolítico, que é, desde a Magna Carta, a **gestão fiscal**, como a disposição político-administrativa dos recursos retirados impositivamente dos contribuintes.[53]

Em suma, se é certo que se pode afirmar, com BISCARETTI DI RUFFIA, que a **repartição de funções** dá origem à **teoria da divisão dos poderes**,[54] também procede asserir-se que, em termos de expressão do Poder Estatal, hoje prevalece como técnica de separação de centros de expressão do poder estatal o ***policentrismo institucional*****,** a que se refere J.J. GOMES CANOTILHO.

Com efeito, a **estruturação do poder do Estado** é historicamente dinâmica, pois tem seguido a **linha da contenção de monopólios e oligopólios do poder político**, como uma providencial garantia da sociedade contra os males que eles historicamente semearam, mesmo em passado ainda muito próximo.

Assim, o **processo organizativo do poder**, como não se esgotou no constitucionalismo clássico, está longe de se ter acabado no moderno constitucionalismo, e prossegue a destacar novas funções específicas, que passam a ser desempenhadas por órgãos independentes, que não mais se incluem nos três complexos orgânicos que são denominados, por metonímia tradicional, de P*oderes*, porque exerciam, como ainda o exercem, o que eram antes as **únicas**, segmentações do Poder do Estado (ou os "Poderes da União", como está no art. 2º, da Constituição Brasileira), mas que hoje se alinham apenas como as **mais importantes**, tanto pelas funções que desempenham quanto pela especial investidura de seus exercentes.

Os **Tribunais de Contas** no Brasil são, assim, um nítido exemplo de órgãos dotados de **autonomia constitucional**, no contexto da ordem jurídica brasileira, mas não são os únicos, porquanto, do mesmo modo, também o são

---

[53] Embora a definição das **finanças públicas**, *vis-à-vis* às **finanças privadas**, seja muito antiga, remontando aos arcanos conceitos dos **tesouros reais**, tem-se como assente que primórdios de um Direito Público Financeiro só começaram a despontar com o aparecimento das primeiras restrições jurídicas impostas aos monarcas para disporem arbitrariamente dos seus respectivos erários.

Essa submissão era uma primeira conquista de um longo processo de racionalização e juridicização das **finanças públicas**, que se desdobra, para comodidade didática, em quatro **fases evolutivas** distintas e denominadas, sucessivamente, de **regaliana**, **liberal**, **intervencionista** e **democrática**, que se iniciou quando da organização dos primeiros Estados modernos, existindo consenso sobre o pioneirismo histórico da Inglaterra.

[54] PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, ***Direito Constitucional. (Instituições de Direito Público)***, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1884, p. 160.

as **Funções Essenciais à Justiça**, tanto em seu órgão do **ministério privado**, a Ordem dos Advogados do Brasil, quanto em seus três órgãos de **ministério público** – da sociedade (ministério público *tout court*), do Estado (Advocacia Geral da União e Procuradores dos Estados) e dos hipossuficientes (Defensoria Pública), uma relação que poderá ser, em curto prazo, acrescida do Banco Central do Brasil, como já ocorre em vários países e na organização da Comunidade Européia.

À guisa de conclusão, deixa-se aqui a arguta síntese de Nuno Piçarra, do fenômeno de que aqui se tratou de expor:

> "*Esta evolução está, aliás, em consonância com a progressiva transição de um método abstrato-dedutivo para um método normativo-concreto na abordagem e no tratamento dogmático do princípio da separação dos poderes. Ele tende hoje a construir-se a partir da ordenação de competências constitucionais concreta*."[55] (nosso grifo).

5. AS RELAÇÕES ENTRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS E OS DEMAIS ENTES E ÓRGÃOS ESTATAIS

AS RELAÇÕES DEPENDEM DA NATUREZA DAS FUNÇÕES COMETIDAS AOS ÓRGÃOS DE CONTAS: TÉCNICAS OU POLÍTICAS

Equacionado o problema da configuração da natureza jurídica das modernas cortes de contas, bem como o de sua taxinomia, e demonstrado que nada têm a ver diretamente com o mecanismo clássico da tripartição de Poderes, ou seja, que não se deverá buscar a solução em um enquadramento de determinado órgão independente em qualquer um dos três Poderes orgânicos tradicionais, pode-se dá-lo como superado, desde que apreciado à luz das soluções contemporâneas, com os subsídios doutrinários expostos no conceito de policentrismo institucional, para usar a feliz expressão de GOMES CANOTILHO, resta agoira perquirir, nessa linha, a natureza das funções por elas exercidas.

Neste ponto há que proceder-se a um exame casuístico das funções que lhes são atribuídas em diversos ordenamentos nacionais, conforme, aliás, a orientação de SPAGNA MUSSO, ao se referir a órgãos que no seu desempenho portem ou garantam valores político-constitucionais do Estado, uma vez que tais funções serão as que caracterizarão, em última análise, a natureza jurídica desses tribunais e conselhos.

Para este efeito, como estudo de caso, continuar-se-á tomando o elenco das funções atribuídas às cortes de contas brasileiras nos arts. 71, 74, §§ 1º e

[55] NUNO PIÇARRA, *op. cit.,* p. 264.

2º, e 75 da Constituição, nelas procurando distinguir dois tipos de atuação de controle: o técnico e o político.

Este é o texto do caput:

> *"Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:"*

Como se pode observar, com a determinação de que o controle externo ***será*** *exercido com o auxílio do Tribunal de Contas*, já seria bastante esse *caput* para afastar a hipótese de existência de uma eventual margem discricionária para o Congresso Nacional vir a optar **se aceita ou não a coadjuvação**: muito ao contrário, **o preceito torna inequivocamente obrigatória a cooperação do Tribunal de Contas no exercício da função de controle externo**.

Ora, se o **Poder Legislativo**, que é o poder político *par excellence*, como já o definia COOLEY, por ser o órgão máximo de representação democrática, se deve valer **necessariamente** da atuação coadjutória do **Tribunal de Contas**, duas conclusões parciais podem ser retiradas.

A primeira, de que a Constituição **instituiu uma distinção estrutural de cunho político** entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas; e o fez, não só por estar a mencioná-los **separadamente**, o que seria um dado puramente formal, como, e principalmente, **por que quis estabelecer entre ambos uma relação**, que não sendo paritária nem, tampouco, de hierarquia ou de subordinação, só pode ser de **cooperação**, o que claramente se expressa na voz ***auxílio*** (art. 71, *caput*).

Segundo, como o *caput* é genérico, e se refere irrestritamente a **controle externo**, deve-se concluir, *a priori*, que **essa cooperação foi preconizada também genericamente**, o que vale dizer que, embora não tendo toda a amplitude prevista no art. 49, IX e X, da Constituição, e de aparecer limitada por um rol de atribuições específicas, que a seguir serão examinadas (muito embora, como se verá, essas comportem também certas atuações discricionárias), é inegável que **a função de cooperação compartilha a mesma natureza política de controle exercido pelo órgão assistido**.

Torna-se, agora, muito mais fácil, com esses adminículos, examinar o elenco de **atribuições específicas** que se segue, para nelas distinguir pontualmente **quando a cooperação é apenas técnica**, ou seja, quando o Tribunal de Contas atua como especialista no processamento da **legalidade** e da **economicidade** dos dados contábeis financeiros, orçamentários e patrimoniais[56] e, assim, despido do caráter decisório de órgão da soberania, ou **quando a cooperação assume natureza política**, ou seja, quando o Tribunal atua na avaliação da **legitimidade** dos dados operacionais da administração

[56] São **atribuições conceituais** do controle interno e do controle externo, assim relacionadas no art. 70, CF.

financeiro-orçamentária, neste caso, mesmo sem definitividade[57], **emitindo decisões revestidas do típico caráter de órgãos da soberania**.

Com efeito, o **controle da gestão financeira pública** no Estado Democrático de Direito não mais apresenta a natureza de **subordinação** e de **subalternidade** prevalecentes no período anterior, em que predominavam os modelos positivistas de Estado hipertrofiado, caracterizadores da época das finanças públicas intervencionistas, vivida sob o signo das grandes confrontações bélicas e ideológicas do século passado.

O ressurgimento das finanças públicas liberais **voltadas aos interesses das sociedades**, tal como elas os expressam, e, por isso, submetidas à **legitimidade da ação fiscal**, deu-se no segundo Pós-Guerra e foi, assim, um fruto da paz, propiciado pela explosão das comunicações, que despertou uma renovada consciência cidadã e, com ela, reclamos de legitimidade, que ficaram abafados por quase um século.

Assim é que, com as mudanças da sociedade, mudava o Estado e, é claro, a administração pública, e novo quadro político, as finanças públicas, por serem um instrumento da administração pública, não mais poderiam ficar atreladas ao alvedrio dos Executivos e confinadas ao horizonte legitimatório extremamente curto em que eles se movem.

Era necessário voltar à pureza do referencial legislativo para expandir os horizontes de ação e, sobretudo, para estabelecer os **fundamentos de legitimidade de longo prazo para as políticas públicas**, providências indispensáveis para evitar as inflações crônicas e os endividamentos em cascata, que haviam sido os tormentos de tantos países.

Mas não bastava alongar os termos de referência administrativos com robustas afirmações de **democracia substantiva**: as demandas passavam a ter uma ancoragem mais profunda na **ética**, crescendo as exigências, não apenas de **probidade** como, inovadoramente, de **qualidade** na **gestão da coisa pública**, enriquecendo os conceitos correspondentes de **controle de gestão financeiro-orçamentária**.[58]

Com isso, tanto os comportamentos ofensivos à **moralidade administrativa**, como os incompatíveis com a **eficiência administrativa**, deixavam de ser remotos e vagos referenciais idealizados, mas despidos de obrigatoriedade, para se tornarem referenciais positivados nas Constituições e nas leis, ambos rigorosamente sancionados, podendo ser levantados por multiplicadas instâncias controladoras.

Como explica RICARDO LOBO TORRES, sopra um novo hausto a permear a moral no Direito: "*Na moderna democracia deliberativa o direito não*

[57] A **definitividade** não é atributo da atividade política, como se pode constatar não só na decisão cautelar, que pode ser modificada a qualquer tempo, como nas decisões sujeitas a recursos de todo gênero.

[58] Tal como legislado na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

se justifica (mais) a si próprio, senão que vai buscar fora de si, nos princípios morais, a sua razão de ser"[59]; ao que se pode, na mesma linha, acrescentar que a administração pública não se justifica, tampouco, pela mera **eficácia** com que atua, senão que deve buscar nas demandas reais da sociedade a que serve, a **eficiência** como razão de ser, pois **esta é a resposta certa aos reclamos de legitimidade**.

Desse modo alterada, a administração pública, enquanto **função de um Estado subsidiário à sociedade**, e não mais um conjunto de **prerrogativas de um Estado tutor**, passa então a ser submetida, como já se expôs, não mais somente ao tradicional crivo da **legalidade**, em que se demandava apenas a qualidade da **eficácia**, mas, ainda em acréscimo, aos da **licitude** e da **legitimidade**, justificando-se, respectivamente, perante as demandas, pela **eficiência** e pela **moralidade administrativas**, que despontam como **novos princípios constitucionais**.

Nesse renovado quadro, a gestão fiscal pública se vai tornando, cada vez mais intensamente, a necessária, obrigatória e transparente expressão financeira de **políticas públicas legítimas**, portanto, consentidas e subsidiárias, que devem, por isso, prever **riscos fiscais**, e no desempenho das quais, os agentes políticos e administrativos devem atuar com qualidades de **prudência**, **responsabilidade** e **responsividade**, **abrindo**, **em conseqüência**, **a todas as cortes de contas**, amplas e fascinantes fronteiras nesse novo e delicado, mas superiormente concebido, **controle fiscal da legitimidade**, assim inaugurado.

Por derradeiro, e na mesma direção, que é a de **realização da legitimidade democrática nas finanças públicas**, justifica-se o parágrafo único do dispositivo em exame, **ao estender a atuação do Tribunal de Contas a toda a sociedade** (pessoas físicas e pessoas privadas em geral), o que já seria um preceito suficientemente incisivo para desqualificar qualquer limitação exegética que ainda o pretendesse reduzir a uma atuação meramente interna e subordinada, de controle de **legalidade**.

Segue-se, sob essa orientação conceptual contemporânea, que é uma autêntica marca juspolítica de nossos dias, o **exame pontual** das atribuições que vêm expressas nos incisos e nos demais preceitos que explicitam funções das cortes de contas brasileiras.

> *I. apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.*

Este inciso também se agrega como poderoso reforço da interpretação aqui preconizada, **pois nele se institui uma claríssima competência autônoma do Tribunal de Contas** para apreciar não apenas a legalidade e a economicidade das contas do Chefe do Poder Executivo, como se estende à

[59] RICARDO LOBO TORRES, ***O princípio da transparência no Direito Financeiro***, *in* ***Revista de Direito*** da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Ed. Lumen Juris, 2001, ps. 133 e ss.

sua **legitimidade**, abrindo-lhe uma extensa margem discricionária para emitir um **parecer**, um ato fundamentado que não poderá ser modificado pelo Poder Legislativo, mas apenas considerado ou não por ocasião do julgamento parlamentar dessas contas (art. 49, IX, CF), tratando-se, portanto, de uma **cooperação de natureza mista**: **parte técnica**, **parte política**, como a seguir se aponta.

> *II. julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;*

Novamente, neste segundo inciso, se está caracterizando uma atuação combinada, **técnica** e **política**, esta, não apenas pela atribuição de examinar a **legitimidade** das contas, como pela previsão de atuar **autonomamente**, decidindo apenas por si (*julgar as contas*) e não mais em cooperação com o Poder Legislativo.

> *III. apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório*;

Atribuição registrária, das mais antigas atribuídas às Cortes de Contas, nitidamente de natureza técnica.

> *IV. realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;* (n/ grifo)

A expressão ***iniciativa própria*** já diz tudo, até porque as inspeções e auditorias podem ser realizadas no próprio Poder Legislativo, o que não poderia ocorrer se partisse de um órgão subordinado. Este inciso é, por isso, relevante para definir-lhe uma **função política** e, a partir dela, fixar-se a taxinomia dos Tribunais de Contas.

> *V. fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;*

Aqui se prevê outra atividade **técnica**.

> *VI. fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;*

Como é necessário **interpretar** as cláusulas dos atos complexos mencionados, o que inclui avaliação de **legitimidade**, esta atividade de controle é também de natureza mista: **técnica** e **política**.

> *VII. prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;*

A prestação de informações ao Poder Legislativo é uma característica indissociável do regime democrático, mas resulta em mero ato declaratório.

> *VIII. aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;* (n/grifo)

Novamente, neste inciso, caracteriza-se uma atuação **autônoma** do Tribunal de Contas, ao decidir apenas por si (*aplicar sanções*) e aqui, observe-se, **não mais em cooperação com o Poder Legislativo**.

> *IX. assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;*

Também aqui se trata de atuação vinculada por motivo de ilegalidade.

> *X. sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;*

O ato de **sustação**, embora neste caso não seja definitivo, é uma decisão de natureza **política** exercida pelo Tribunal de Contas, em que se manifesta a soberania do Estado ao incidir sobre atividades financeira públicas de **qualquer outro órgão ou entidade**.

> *XI. representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.*

No caso de não serem sanções aplicáveis pelo próprio Tribunal de Contas, essa representação será mandamental e de caráter técnico.

> *§ 1º. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, e imediato ao Poder Executivo as medidas cabíveis.*
>
> *§ 2º. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.* (n/grifo)

Com esses dispositivos, inverte-se a previsão acima, do inciso X, uma vez que a **iniciativa** da sustação fica reservada ao Poder Legislativo, só se devolvendo o **poder decisório** ao Tribunal se ocorrer omissão do Congresso Nacional ou do Poder Executivo, o que reinvestirá constitucionalmente a Corte

de Contas no exercício de uma atividade de natureza **política**, tipicamente de exercício de poderes da soberania em face dos demais Poderes referidos.

Estranhamente, essa previsão de sustação de contratos não se aplica ao Poder Judiciário; isso, por falta de expressa previsão constitucional, que é sempre necessária quando se trata de interferências entre Poderes.[60]

> *Art. 74...*
>
> *§ 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.*
>
> *§ 2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.*

Esses dois parágrafos atribuem novas e especialíssimas funções aos Tribunais de Contas; o primeiro deles, determinando que os responsáveis pela gestão fiscal lhes dêem **ciência de irregularidades ou ilegalidade**, e o segundo, facultando aos nele legitimados, de modo amplíssimo, a **provocar-lhe a ação fiscalizatória autônoma**.

No segundo caso, fica novamente e sobremodo patenteado que a ordem jurídica brasileira tem nos Tribunais de Contas um instrumento da cidadania ativa, o que os torna, também por isso, **indispensáveis ao bom funcionamento do regime democrático**.

> *Art. 75. As normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados, e do Distrito federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.*

Aqui se estendem a todos os órgãos congêneres da Federação as normas prescritas para o Tribunal de Contas da União, compreendida na expressão ***fiscalização***, por um tropo de linguagem, todas as **funções acima examinadas**, de modo que se pode afirmar que **a natureza jurídica e a taxinomia de todos aqueles órgãos de contas são constitucionalmente análogas**.

Essa resenha de funções examinadas, **técnicas** e **políticas**, demonstram à saciedade o **hibridismo funcional** do Tribunal de Contas na organização constitucional brasileira e, por isso, o caracterizam como um órgão autônomo da estrutura constitucional do Estado, **compartilhando dos poderes inerentes à soberania**.

E não se alegue, palidamente, em contrário, o argumento que equivocadamente se tem apregoado, apoiado não mais que em uma pobre

---

[60] Nesta linha, do autor deste Parecer, o artigo ***Interferências entre Poderes do Estado. Fricções entre o Executivo e o Legislativo na Constituição de 1988***. *In* Boletim de Direito Administrativo, Ano VI, nº 6, junho de 1990, ps. 331 a 344.

exegese filológica, a de que o Tribunal de Contas, seria um "**órgão auxiliar**" do Poder Legislativo e, por isso, dele parte integrante. Trata-se de uma falácia, porquanto a voz "**auxílio**" não traduz qualquer sentido de **subordinação** nesse contexto, como foi demonstrado, mas de **cooperação** entre entes independentes.

Fica, a respeito, como uma conclusão parcial, esta que se faz com plena harmonia da boa doutrina, encontrada na lição da sempre precisa ODETE MEDAUAR:

> *"A Constituição Federal, em artigo algum, utiliza a expressão "órgão auxiliar"; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio do poder responsável, em última instância, por essa fiscalização."*

E arremata a brilhante administrativista:

> *"Tendo em vista que a própria Constituição assegura ao Tribunal de Contas as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ao Legislativo ou* ***inserido na estrutura do Legislativo****.(n/grifo) Se a sua função é de atuar em auxílio do Poder Legislativo. Sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura* ***instituição estatal independente*** *(grifo da Autora)."*

E no mesmo sentido, inclina-se a doutrina tradicional de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, quando assevera que "O ser órgão auxiliar não configura, por si só, a **integração** em um dado conjunto orgânico... O Tribunal de Contas, em verdade, não é subordinado ao Poder Legislativo, nem está sob a tutela dele." (n/grifo).

Afinal, valha o aditamento, um "órgão auxiliar", se devesse ser entendido como **subalterno** ou **integrado**, não poderia apreciar as contas da Mesa do Poder Legislativo, como tem reiteradamente reconhecido o Supremo Tribunal Federal.

Mas o argumento final e definitivo de que a expressão "**com auxílio de" não implica qualquer integração do órgão de contas competente ao Poder Legislativo, é a própria Constituição que o traz**, patente e extreme de dúvidas, no artigo 31, § 1º, **ao referir-se às três modalidades de auxílio de que se poderão valer as Câmaras de Vereadores**, que serão, indiferentemente, conforme a respectiva estrutura política, a do Estado-membro (com duas possibilidades: 1º. o Tribunal de Contas do Estado ou 2º. o Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios) ou a do próprio Município (3º. o Tribunal de Contas do Município).

Resulta, assim, meridianamente claro que, para o exercício dessa função constitucional de **auxiliar** no controle externo de contas públicas, **não é**

necessário que o órgão cooperador sequer pertença à estrutura do órgão ou do complexo orgânico que será auxiliado, pois, se assim o fosse, ter-se-ia a esdruxularia de contar com um Poder Municipal **integrado** por um órgão estadual em mais de cinco mil e quinhentos Municípios brasileiros.

Mas mesmo sem esse adminículo irretrucável, (uma vez que se encontra na própria Constituição que se pretende interpretar), já de há muito, alguns monografistas brasileiros mais antigos, como PONTES DE MIRANDA e CASTRO NUNES, referidos por JARBAS MARANHÃO, se mostravam intrigados com o problema desta "posição entre os Poderes", mas concordavam ambos, depois de exporem suas respectivas razões de perplexidade, que não cabendo em nenhum deles, mas sendo responsável por fiscalizá-los, a única posição taxinômica plausível para o Tribunal de Contas seria **fora de todos eles**, uma vez que sua "**criação posterior à teoria da separação dos poderes e fruto da prática, destoa das linhas rígidas da tripartição**", concluiria ainda PONTES DE MIRANDA, alardeando todo seu talento antecipativo.

E assim encerra o artigo JARBAS MARANHÃO, tecendo suas próprias considerações: "Talvez por isso que a Constituição italiana o tenha qualificado como órgão auxiliar da república – da República, e não deste ou daquele de seus poderes; e a Constituição brasileira de 1934 o haja definido como "órgão de cooperação nas atividades governamentais".

Vê-se, pois, que o conceito de **auxiliar** nada tem a ver com o de **subordinação** e, muito menos, com o de integração (ainda porque, se fosse este o caso, restaria definir em qual dos Poderes seria absorvido, afinal, o Tribunal de Contas), bastando, para tanto, remontar ao elenco das funções constitucionais acima analisadas para se certificar que, na verdade, **as cortes de contas auxiliam a todos os Poderes e a todos os órgãos constitucionalmente autônomos, estendendo seu auxílio até a outros entes da Federação** (art. 31, § 1º e art. 161, parágrafo único, CF).

Como se deduz do exposto, no sistema brasileiro **as cortes de contas, não importa o nível federativo em que se apresentem, é órgão constitucional cooperador plural e onímodo de toda a administração financeiro-orçamentária, não se subsumindo a qualquer um dos Poderes do Estado no desempenho de sua atuação**.

O mesmo ocorre, como foi atrás lembrado, com inúmeros órgãos constitucionalmente autônomos já criados tanto no Brasil, como as **funções essenciais à justiça**, quanto exterior, como a **Corte Constitucional**, na Alemanha, o **Banco Federal de Reserva**, nos Estados Unidos, e outras tantas outras entidades independentes que transcendem, em vários países e em diferentes Constituições, o velho esquema tripartite adotado para os complexos orgânicos de poder descritos por MONTESQUIEU.

Em sólido reforço dessa conclusão e como contribuição derradeira à questão da **independência do Tribunal de Contas**, transcreve-se a douta

lição de RICARDO LOBO TORRES, reiterada em sua recente edição do acatado **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**:

> *"O tribunal de contas, a nosso ver, é órgão auxiliar dos poderes legislativo, executivo e judiciário, bem como da comunidade e de seus órgãos de participação política: auxilia o legislativo no controle externo, fornecendo-lhe informações, pareceres e relatórios; auxilia a administração e o judiciário na autotutela da legalidade e no controle interno, orientando a sua ação e controlando os responsáveis por bens e valores públicos. rui barbosa já lhe indicava essas características ao defini-lo como " um mediador independente posto de permeio entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, auxiliar de um e outro, que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um voto oportuno" - "é imensa a doutrina, assim brasileira que estrangeira, favorável à colocação do tribunal de contas como órgão auxiliar dos poderes do estado, principalmente do legislativo e do executivo. demais disso, o tribunal de contas auxilia a própria comunidade", uma vez que a constituição federal aumentou a participação do povo no controle do património público e na defesa dos direitos difusos. o tribunal de contas, por conseguinte, tem o seu papel dilargado na democracia social e participativa e não se deixa aprisionar no esquema da rígida separação de poderes." (sic)*

A TRADICIONAL RELAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COM OS PARLAMENTOS

A prestação de contas aos parlamentos tornou-se uma prática comum nos países de tradição democrática, pelas mesmas razões que tornaram necessária a instituição da democracia indireta, exercida através de representantes.

Nem todos, porém, submetem, em razão dessa especial relação, o órgão de contas ao poder Legislativo. São exceções, a Inglaterra, em que o *National Audit Office* está formalmente ligado ao Parlamento por uma Lei de 1983, sob a autoridade do Controlador e Auditor Geral (C*ontroller and Auditor General*), e a Espanha, em que o *Tribunal de Cuentas*, além de destinatário de todas as suas comunicações e do ralatório anual, depende das Cortes.[61]

Até mesmo em países em que as cortes de contas estão historicamente vinculadas ao Poder Executivo, como é o caso dos que seguem a tradição da cortes francesa, costuma-se ressalvar uma especial relação com o Parlamento (como, por exemplo, no art. 47 da Carta francesa).

[61] Fonte: CHRISTIAN DESCHEENMAEKER, *op. cit.,* ps. 189 e 194.

No Brasil, embora, como vimos, desde a vigência da Constituição de 1988 o Tribunal de Contas atue como **órgão auxiliar** de todos os Poderes, bem como, dos demais órgãos constitucionalmente autônomos, não só a tradição republicana como a expressa menção constitucional mantém uma **vinculação funcional** destacada e especial com o Poder Legislativo (expressa em vários dispositivos: art. 71, *caput*, e incisos IV, VII, X, XI, §§ 1º e 4º, e art. 72 e seus §§ 1º e 2º).

Do mesmo modo em Portugal, embora com maior laconismo, essa especial relação está contemplada na Constituição entre as competências de controle da Assembléia da República, atribuindo-a a **tomada de contas** do Estado e de outros entes públicos determinados em lei, instruídas com o Parecer do Tribunal de Contas (art. 162, *d*, da Constituição de Portugal).

6. AS RELAÇÕES ENTRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A SOCIEDADE

TITULARIDADE FORMAL E MATERIAL DOS RECURSOS PÚBLICOS E SEU CONTROLE

Tradicionalmente, coube aos soberanos absolutos a titularidade dos recursos hoje denominados de **públicos**, que, para afirmá-la, faziam em regra cunhar as moedas com sua efígie, mas, na verdade, a moeda, como expressão de riqueza e meio de troca, tinha surgido independentemente do poder político, como uma prática comercial entre mercadores.

Assim, como expressão da economia dos grupos sociais, a moeda pertence às sociedades, que a criam para representar as riquezas que geram e para servir de meio de troca de mercadorias e de serviços, e, portanto, é, neste sentido original, um **bem público**, sem que seja necessariamente estatal.

Quando as monarquias absolutas tomaram a si o monopólio da emissão da moeda, ela perdeu formalmente essa característica, para se tornar um bem regaliano, conformando os erários reais, um domínio que se estendeu da moeda a todas as operações a ela relativas, fazendo dos Estados, no processo, um agente ativo na economia.

No extenso período em que se confundiam totalmente o erário do rei e o erário do público, o **controle das finanças do rei** não se distinguia do **controle das finanças do reino**, de modo que, quando sobreveio a distinção entre os dois erários, os órgãos de contas que cuidavam então das finanças do rei se foram concentrando, cada vez mais, na missão de controle não apenas desses recursos pessoais do soberano, mas dos dinheiros públicos em geral, assim entendidos os arrecadados da sociedade para a satisfação de suas necessidades gerais (destinação principal), bem como à manutenção do aparato do Estado (destinação secundária).

Mas o processo de controle dos recursos retirados das sociedades pelos Estados passaria ainda por sucessivas fases de conformação, acompanhando o desenvolvimento da democracia, pois a relação de controle passaria do **rei** para os **parlamentos**, como câmaras de representantes dos contribuintes, fase em que o controle permaneceu exclusivamente estatal, até que, finalmente, agregou-se ao parlamentar o controle pela **cidadania**, por via participativa: um controle social, cuja importância vem avultando nos sistemas de direito público de vanguarda.

A RELAÇÃO POR VIA PARLAMENTAR DA DEMOCRACIA INDIRETA E DA SEMI-DIRETA

Como já se sublinhou, a relação entre os órgãos de contas e os Parlamentos é a tradicional e a difundida nos países que praticam regimes democráticos, pois os **Legislativos** têm entre seus deveres constitucionais a tomada de contas dos governantes, como órgãos do poder do Estado que congregam os representantes do povo: o soberano nas democracias.

Na verdade, não é mais tão importante a qualificação dessa relação entre os Parlamentos e os órgãos de contas, ou seja, se estes cooperam como órgãos independentes, subordinados, auxiliares ou sob qualquer outra denominação, sempre que ambos gozem necessária **autonomia constitucional** para desempenhar suas respectivas atribuições de natureza exclusiva.

Assim é que no exame de caso brasileiro foram demonstradas tanto a distinção entre as competências políticas e técnicas das cortes de contas e apontadas as hipóteses em que as competências são exercidas em caráter de exclusividade, pelo que, em síntese, a qualificação mais adequada para essas relações complexas é, pois, de **complementaridade**.

Mas a essa relação das **cortes de contas** com os Parlamentos, próprias da **democracia indireta**, a que se exerce pela escolha dos governantes, não afasta a **relação direta** com os governados, uma necessidade nas poliarquias contemporâneas, em que os Parlamentos já não mais oferecem condições de refletir com fidelidade o pluralismo da sociedade, de modo que a via participativa da **democracia semi-direta** se vai tornando uma complementação cada vez mais exigida.

Assim é que a admissão da via participativa, vem marcando uma nova etapa na evolução das cortes de contas, pois a relação direta, se tem mostrado benéfica por vários motivos: primeiro, quanto à sua **legitimidade**, que se renova e se reafirma com a abertura direta à cidadania; segundo, quanto à sua **autonomia**, que se reforça materialmente no desempenho de atribuições processualizadas próprias e exclusivas, e terceiro, pela **responsabilidade política**, que se acresce com o dever de atuar por provocação direta da sociedade.

No caso brasileiro, essa relação da democracia semi-direta está definida nos seguintes termos:

> "*Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União*" (art. 74, § 2º).

Essa norma se estende a todas as demais cortes de contas do País: dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios das mega-cidades capitais dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Como se observa, os regimentos internos dessas cortes, em cumprimento ao comando preceptivo de abertura participativa de provocação, no uso das atribuições constitucionais de auto-organização (art. 73, combinado com o art. 96, I, *a*), deverão instituir em seus respectivos atos regimentais a forma pela qual receberão e processarão até a decisão as denúncias de ilegalidades ou até mesmo de irregularidades.

A existência desse processo, devidamente formalizado no direito, conforma a relação direta em que tanto o **cidadão**, individualmente, como os entes da sociedade indicados – partido político, associação ou sindicato – enquanto **órgãos sociais da cidadania**, legitimados à provocação do controle, passam a exigir diretamente das cortes de contas brasileiras sua atuação investigatória e sancionatória.

Atribuições semelhantes, agasalhando a participação cidadã, ainda que não tenham sido especificamente definidas como a que se transcreve da Constituição da República Federativa do Brasil, podem ser, ainda como exemplos, dessumidas do direito geral de petição do art. 52 da Constituição de Portugal, da prerrogativa geral de participação do art. 23 da Constituição da Espanha e do direito de ação universal do art. 24 da Constituição da Itália relativamente às suas respectivas cortes de contas.

CONCLUSÕES NA LINHA DO CONTROLE SOCIAL

No Estado Democrático de Direito, tal como se enuncia no frontispício de sua Carta paradigmal, a Lei Básica de Bonn de 1949, a pessoa humana é o centro ético do Estado e do Direito, que existem para "*respeitá-la e protegê-la*".[62] A lei é uma expressão positiva do Direito, mas não o esgota, pois a proteção dos valores inerentes ao homem depassa de muito o que se possa conter na **legalidade** estrita. Por esta razão, o conceito de Estado Democrático de Direito não pode prescindir da **legitimidade** e da **licitude** na atuação dos agentes e órgãos do Estado, que lhe conferirão juridicidade plena.

[62] Art. 1. – 1. *Die Würde des Menschen ist unantasbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verplichtung aller staatlichen Gewalt.* (A dignidade do homem é intangível. É dever de todos os poderes estatais respeitá-la e protegê-la).

Pelo mesmo motivo, a própria **lei**, entendida como produto das casas legislativas, é insuficiente para regrar toda a complexidade da vida humana nas sociedades contemporâneas, embora seja imprescindível para garantir-lhe a coesão e a coerência, de modo que ela ocupa o centro da ordem jurídica subconstitucional, conformada por uma constelação de todo tipo de normas, tais como os regulamentos, regimentos e as diversas regulações autônomas, e, por sua vez, cada uma delas, com seu respectivo séquito de normas administrativas secundárias.

Como todo esse complexo normativo não escapa aos requisitos de **juridicidade**, é necessário que qualquer norma, oriunda ou não dos parlamentos, **seja democraticamente legitimada** pela observância do respectivo e devido processo legal, em que a **participação** cidadã seja assegurada na medida do possível e do razoável, se não na tomada de decisão, pelo menos e inafastavelmente no **controle social** dos decorrentes resultados das políticas públicas executadas.

Em princípio, em se tratando de políticas públicas, seria ocioso afirmar que a mais importante delas é a da **educação** e que todos os demais avanços sociais dela dependerão. Seria ocioso afirmá-lo, se não fora, para reiterar aqui enfaticamente, à guisa de conclusão, **a importância de educar o cidadão para a democracia**, mostrando-lhe, desde a mais tenra idade, que enquanto a sociedade é a realidade tangível, pois é conformada por pessoas – **todas as pessoas** – o Estado, em suas múltiplas configurações, é uma virtualidade necessária para que pessoas - **algumas pessoas** – possam tomar e executar decisões de interesse geral da sociedade e que, por isso, todo tipo de participação nesse processo interativo será importante para a vida de todos e de cada um, mas, em especial, porque é a mais fácil e permanentemente acessível, destaca-se essa modalidade de participação democrática exercida através dos instrumentos abertos ao **controle social**, isso não só pelo valor que possa ter em cada caso em razão de seu conteúdo, como e principalmente, pelo que sempre terá como exemplo de civismo.

Com efeito, a vitalidade do **controle social** depende sobretudo da **educação do cidadão para a democracia**, particularmente, no caso em exame da área de atribuições da cortes de contas, para que essa função participativa tenha êxito, uma específica educação voltada à consciência da *res publica* e do dever que todos têm de zelar pela correta destinação dos recursos retirados da sociedade para custear as atividades do Estado.

7. CONCLUSÕES

AS MUTAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTAS

Se é certo que a sociedade mudou durante o “curto” século XX, como o denominou Hobsbawn, e que, por isso, o Estado também se transformou, para

melhor, como Estado **Democrático** de Direito, não é menos certo que suas estruturas, em distintos graus de evolução, tendem a absorver em suas específicas funções este novo conceito de poder político, em que a **legitimidade**, mais do que a legalidade estrita o foi no passado recente, é a pedra de toque da juridicidade.

À medida em que as instituições de poder reflitam essa contingência, cada uma delas passa por sua própria mutação aperfeiçoadora dessa sintonia entre o poder político e sua origem popular, não importa se isso ocorra por previsão constitucional específica ou a partir de mera previsão genérica de participação, a ser implementada pelas leis, porquanto o que realmente releva, reitere-se, é o desenvolvimento de uma geral percepção de que a defesa da coisa pública nada mais é que a defesa do próprio cidadão, como centro do sistema político.

Valham, em apoio dessa asserção, as palavras de RINO GRACILI E LEONARDO MELE na comunicação conjunta apresentada no XLVII Seminário de Estudos de Ciências da Administração na Itália:[63]

> "*Em última análise, o modo de entender a atividade da Administração Pública, tende ao recebimento da inspiração do cidadão de se constituir no centro do sistema, ligando o próprio interesse ao público de tal modo a ter imediata capacidade de resposta às suas expectativas.*"

AS CORTES DE CONTAS: DE ÓRGÃOS TRADICIONAIS DE CONTROLE CONTÁBIL A ÓRGÃOS DE VANGUARDA DE CONTROLE ECONÔMICO-FINANCEIRO NOS ESTADOS POLICRÁTICOS E DEMOCRÁTICOS

Poucos órgãos do Estado contemporâneo podem exibir um percurso histórico quase milenar, mas são ainda mais raros os que evoluíram e atualizaram as suas funções desde sua origem à atual conformação, com que, *mutatis mutandis,* atualmente se apresentam, nas diversas estruturas de Poder Político.

Com efeito, nesse longo período, desde as conformações pré-renancentistas às renascentistas do Estado, passando pelas estruturações intermédias, do Estado páleo-liberal, do Estado de direito e dos vários modelos de Estado intervencionista, até a atual configuração do Estado democrático de direito, os órgãos de contas se foram adaptando às multiplicadas e cambiantes necessidades de atender aos controles da gestão dos dinheiros públicos.

Analiticamente, essa evolução se processou de três formas: na ampliação do **objeto** da fiscalização, na multiplicação de **sujeitos** fiscalizados e na diversificação da **finalidade** do controle por eles exercidas.

---

[63] Realizado em Varenna, Villa Monasterio, de 20 a 22 de setembro de 2001, com os Anais publicados sob o título ***Autorità e Consenso nell'Attività Amministrativa***, Milão, 2002, Dott. A. Giuffrè Editore, p. 302 (n/ trad.).

Assim, quanto ao **objeto da fiscalização**, se, de um lado, é certo que os órgãos de contas deveram sua origem à necessidade de **fiscalização contábil**, a ela se acrescentaram a gestão financeira pública, a instituição do orçamento e do orçamento-programa e a gestão patrimonial pública, com as necessidades de **fiscalização financeira**, **orçamentária**, **operacional** e **patrimonial**.

Por outro lado, quanto aos **sujeitos à fiscalização**, a evolução partiu do **Rei**, alcançou a **administração direta**, estendeu-se à gestão dos demais **Poderes do Estado**, à das entidades da **administração indireta** e, mais recentemente, à dos **órgãos constitucionalmente autônomos**.

Por derradeiro, quanto à **finalidade da fiscalização**, se é certo que esses órgãos deveram sua origem à necessidade de controlar a **regularidade** de contas, com funções predominantemente contábeis, é inegável que, em vez de aí ficarem e se tornarem obsoletos e decorativos, que mais não fosse em razão do aperfeiçoamento dos métodos registrários, com o Estado de Direito expandiram a sua atuação para atender a outras necessidades, tal como controlar as **contas do administradores**, a **legalidade** dos dispêndios e, no Estado Democrático de Direito, a controlar a **legitimidade** e a **economicidade** da gestão financeira, o que inclui a **aplicação das subvenções e a renúncia de receitas**.[64]

Em suma: nessa evolução histórica, os órgãos de contas alcançaram indubitavelmente sua maturidade e máxima prestância, deixando de ser apenas **órgãos do Estado** para serem também **órgãos da sociedade no Estado**, pois a ela servem não apenas **indiretamente**, no exercício de suas funções de controle externo, em auxilio da totalidade dos entes e dos órgãos conformadores do aparelho do Estado, como **diretamente** à sociedade, por sua acrescida e nobre função de canal do controle social, o que os situa como órgãos de vanguarda dos Estados policráticos e democráticos que adentram o Século XXI.

Teresópolis, verão de 2003.

---

[64] Ainda na linha do estudo de caso, tomado exemplificativamente, a **Constituição do Brasi**l é exemplo de modernidade e minúcia na descrição das funções cometidas às cortes de contas, ao destacar os referidos **objetos**, **sujeitos** e **finalidades**, como se pode verificar da redação do seu 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*" (n/ grifos).

Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, nº. 4, dezembro, 2005, janeiro, fevereiro, 2006. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir x por dados da data de acesso ao site www.direitodoestado.com.br

Publicação Impressa:

Informação não disponível