

O Tribunal de Contas: exercício de cidadania

Trabalho apresentado no Concurso de Monografias "Tribunal de Contas - 30 anos" instituído pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em comemoração aos seus 30 anos de atividades.

**Nome dos Autores: Antônio Roberto de Melo Ferreira
Maria Luciene Cartaxo Fernandes**

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

CIDADANIA

1. Conceito de Pessoa
2. A Dignidade Humana
3. A Sociabilidade e a Politicidade Humana
4. Surgimento do Estado
5. Divisão de Poderes, Direitos Humanos e Democracia
6. Cidadania

A CIDADANIA E O CONTROLE DE CONTAS

1. Distinguição entre Controle Externo e Controle Interno
2. Modelos de Controle de Contas
3. Controle de Contas no Brasil
4. Tribunal de Contas na Constituição de 1988
5. Tribunal de Contas e Cidadania

CONTRIBUIÇÕES PARA QUE OS TRIBUNAIS DE CONTAS SE APROXIMEM CADA VEZ MAIS DA SOCIEDADE

CONCLUSÃO

BIBLIOGRAFIA

INTRODUÇÃO

Revela-se por demais oportuna a iniciativa do presidente do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em instituir um concurso de monografias em face das comemorações para registro dos 30 (trinta) anos de atividades do TCE/PE, sobretudo, pela eleição do tema e pelo pressuposto em

considerar o significado de atuação do Tribunal como instrumento a serviço da realização das finalidades do Estado e da manutenção e alcance pleno do democrático exercício da cidadania.

Não somente por isso, mas também pelo momento histórico pelo qual passamos em nosso País, quando a sociedade e suas instituições democráticas, obedecendo à dinâmica da história, buscam mais e mais não só o cumprimento dos direitos de cidadania já estabelecidos, como também o alcance das legítimas necessidades e aspirações do cidadão ainda não reconhecidas no momento presente, e, quando também, concomitantemente, se aguçam as discussões sobre o papel do Estado, suas formas e abrangência de atuação.

Essas circunstâncias foram motivadoras e estimulantes o suficiente para, na condição de cidadãos, servidores do Estado e, em particular, técnicos do TCE/PE, sairmos da indiferença e tentarmos fazer uma reflexão monográfica e darmos uma singela contribuição sobre o excitante tema proposto.

Inferre-se do tema uma relação inequívoca entre fim, objeto – cidadão, e meio, instrumento – o Tribunal de Contas. A palavra “exercício”, inserida entre Tribunal de Contas e cidadania, aponta para o caráter de perenidade, continuidade – uma práxis sistêmica.

Assim, nosso trabalho refletirá esta relação de interdependência inseparável entre o efetivo cumprimento dos direitos de cidadania, como fim supremo, e o Tribunal de Contas, como permanente instrumento do aparelhamento do Estado, incumbido, institucionalmente, da fiscalização e controle

das ações governamentais a serviço do cumprimento das normas sociais vigentes e dos direitos já alcançados pelo cidadão.

Pelo fato de o objeto explicitado no tema ser o cidadão – o homem – e não qualquer outra coisa da natureza, e este, ao mesmo tempo, sujeito e objeto de toda a tradição humanista, não poderemos deixar de embasar nossa reflexão nos conceitos e categorias do pensar humanístico através dos séculos, até porque o Estado, como qualquer outra realidade humana já pensada, passa e funda-se nos conceitos já revelados por pensadores, escolas e sistemas filosóficos e religiosos acerca do homem.

Após embasarmos o conceito de cidadania em conceitos fundamentais que o pressupõem, como Pessoa, Dignidade Humana, Sociabilidade e Política Humana, bem como numa breve passagem sobre o surgimento do Estado e algumas considerações sobre o trinômio: Divisão de Poderes, Direitos Humanos e Democracia, discorreremos sobre cidadania e procuraremos fazer alguns comentários sobre o Estado Democrático de Direito e seu aparelhamento, salientando o relevante papel da instituição Tribunal de Contas como instrumento de exercício de cidadania.

CIDADANIA

Vejamos *a priori* algumas idéias básicas que constituem pressupostos sobre os quais repousa o conceito de cidadania e também lhe dá sustentação.

1) Conceito de Pessoa

O conceito de cidadania pressupõe a dignidade humana e esta o caráter pessoal do seu ser.

Ao debruçarmo-nos sobre vários sistemas, propostas e reflexões filosóficas surgidos ao longo da história, verificamos todo um caudal apontando para a singularidade, a excepcionalidade do ser humano. Isto revela-nos que do ponto de vista fenomenológico o homem supera todas as coisas que o cercam; do ponto de vista metafísico, extraímos que a razão profunda desta sua singularidade é decorrente da espiritualidade do seu ser.

O nome compreensível que os pensadores

deram a esta singularidade do ser humano, excluindo-se todas as coisas que o circundam, foi pessoa.

O olhar panorâmico na história da filosofia inicia-se pela forma grega de pensar, cuja preocupação precípua recai sobre o universal, o ideal, o abstrato, sendo estranho a esse universo o conceito de pessoa; até chegar a alguns filósofos atuais, que fizeram da pessoa o epicentro das suas reflexões, dando origem a uma visão filosófica que recebeu o nome de personalismo.

Entre um momento e outro, várias foram as colaborações de renomados pensadores, as quais formaram o tecido do conceito evolutivo de pessoa.

O homem em sua singularidade, entretanto, não teve suas reflexões adstritas ao universo dos filósofos. As religiões como um todo, e o Cristianismo em particular, atribuíram ao indivíduo um valor em nível de absoluto, corroborando com o que já afirmava Protágoras, antes de Cristo: "O homem é a medida de todas as coisas, das que são, enquanto são, e das que não são enquanto não são"¹.

Para Tomás de Aquino, "Pessoa significa o que de mais nobre há no universo, isto é, o subsistente de uma natureza racional"².

Em Descartes começa a surgir um novo conceito de pessoa, não mais definido em relação com a autonomia no ser, mas em relação com a autoconsciência. Com o "*Cogito, ergo sum!*" (Penso, logo existo), o Eu consiste na autoconsciência. É precisamente nisso que consiste a singularidade do homem.

Durante nosso século, o problema da pessoa adquiriu uma importância singular, sobretudo por mérito de autores como Renouvier, Mourier, Buber, Scheler, Marcel, Guardini, Ricoeur e Heidegger. Frequentemente pertencentes a correntes diferentes, o que reúne e mantém juntos esses autores é a preocupação comum com o superar a visão intelectualista que prevalecera na era moderna a partir de Descartes, uma visão que havia reduzido a realidade humana unicamente ao pensamento e que, no idealismo, havia de novo sacrificado, como na filosofia grega, o singular ao universal.

Desse grupo, oferecendo algumas interessantes considerações relativas à pessoa, e mostrando bem o seu caráter fortemente dinâmico, diz Ricoeur acerca do conceito de pessoa: " Não é ainda uma

1- JUNIOR, Cretella. "Novíssima História da Filosofia". 3ª Edição; Rio de Janeiro; Editora Forense-Universitária; 1976, pág.32.

2- MONDIM, Battista. "O Homem, quem é ele?". 1ª Edição; São Paulo; Edições Paulinas; 1980, pág.286.

plenitude experimentada, é um 'a-ser'. A pessoa é 'a-ser'; a única maneira de experimentá-la é 'fazê-la ser'."³

Ricoeur concebe pessoa como um projeto de humanidade, a qual, por sua vez, é assim definida: "A humanidade é o modo de ser sobre o qual deve regular-se cada aparição empírica do que nós chamamos ser humano". Essa idéia corrobora com o existencialista Sartre, que afirmava ser o "homem um projeto de futuro em contínuo esboço".

Por absoluta falta de espaço, e até para evitar delongas, deixaremos de apresentar reflexões sobre o presente conceito em Scheler, Guardini, Heidegger, Brightman, entre outros.

Concluída esta resenha histórica, procuraremos compreender o que significa dizer que o homem é pessoa e quais são as razões pelas quais só ele entre todas as coisas que são experimentadas goza deste privilégio.

Pessoa quer dizer antes de tudo, autonomia no ser, domínio de si mesmo, inviolabilidade, incommunicabilidade, unidade. Essas são as propriedades da substância individual.

Porém, o elemento primordial que ilustra a grandeza da pessoa humana é o fenômeno da auto-transcendência. É sobretudo por esse aspecto que se reconhece a pessoa, pois sendo sinal de espiritualidade ela pertence somente ao homem.

Não somente por isso, mas a autotranscendência radica a propriedade da personalidade sobre a qual tanto insistem os filósofos do nosso tempo: a dinamicidade – cujo conceito remonta ao vir-a-ser de Heráclito. Os filósofos mostraram que a pessoa não é resultado já pronto e acabado desde o nascimento, mas é, antes, uma mina riquíssima de possibilidades, pela qual a pessoa é, em longa medida, uma conquistada.

A autotranscendência é o movimento pelo qual o homem se supera sistematicamente a si mesmo, a tudo que é, tudo que adquiriu, tudo que quer, pensa e realiza, ele nunca está satisfeito com os fins já alcançados.

Para Garaudy, a transcendência designa a consciência da não realização do homem. Pela transcendência, abre-se ao homem um horizonte infinito que o define enquanto homem: o homem não é somente o que é, é também tudo o que não é, tudo o que ainda lhe falta. O homem é em potência todo o seu por vir. É o

que Bloch chama de "elemento utópico", o vir-a ser.

A pessoa humana não é relevante apenas na reflexão filosófica, mas também na melhor tradição religiosa. Na teologia judaico-cristã, por exemplo, lê-se no livro do Gênesis (Bíblia), que o homem foi criado à imagem e semelhança de Deus.

Dessa forma, ao longo de toda uma resenha humanista, a conclusão inequívoca que fica é ser a pessoa humana pressuposto fundamental de toda a reflexão filosófica e religiosa e de toda a história da humanidade.

2) A Dignidade Humana

À semelhança do conceito de pessoa, a idéia de dignidade humana não pode ser compreendida sem as suas raízes metafísicas e religiosas.

As formas de pensar do homem ao longo da história da filosofia partem ou do conceito naturalista ou supranaturalista do seu ser.

O conceito de dignidade humana não poderia ter como pressuposto o caráter naturalista do homem. Sob este ponto de vista o homem seria entendido apenas como objeto da atividade como as demais coisas da natureza. Abordado do ponto de vista natural (aspecto empírico-biológico), como um animal complexo com qualidades específicas, com a inteligência científico-técnica e organizacional, o homem seria reduzido a dimensões que não esgotariam a sua realidade mais sutil – a sua espiritualidade, sua condição de sujeito e sua dimensão axiológica.

O pressuposto inarredável de uma ética que sustente a dignidade humana é a de que essa ética tenha valor universal na moral viva. Quando se perde este valor, e se tiram as últimas conseqüências da visão naturalista do homem, é possível erigir experiências como o Nazismo, o Fascismo e os totalitarismos, porque já não existe mais uma razão que obrigue a não tratar o homem como se fosse meio, mas sempre só como fim.

Assim, eliminar a dignidade humana equivale a reduzir o homem a uma estrutura de necessidades e de inteligência técnica.

Ao conceito natural de homem há por incluir-se os ideais de auto-realização.

As raízes da idéia de dignidade humana encontram-se na história da filosofia do direito natural dos estóicos e na doutrina cristã da "imago Dei", onde todos os homens são filhos de Deus, de um mes-

3 – IB: p.291

mo Pai, e, nesse sentido, em princípio todos são irmãos com direitos iguais.

Para a escola Iluminista do Século XVIII, a idéia da dignidade humana manifestou-se na declaração a favor de uma inalienável obrigação para com o homem.

Os pensadores dessa escola trataram o homem como valor absoluto e a dignidade humana como um fim último. Entretanto, essa condição absoluta do homem não é peculiaridade apenas das religiões e das correntes filosóficas de cunho idealista, mas também de filósofos e pensadores dos mais ortodoxos pensamentos de origem materialista.

Para os marxistas, por exemplo, o humanismo é a luta pelo que é humano, pelo desenvolvimento livre e multiforme do homem, contra tudo aquilo que deforma sua vida. Esse humanismo é também universal, "põe como condição o respeito, a ajuda real e o amor de todos os homens, partindo do princípio de que cada indivíduo tem direito igual à felicidade"⁴.

Com raízes na tradição filosófica humanista, a filosofia de Marx representou a preocupação ativa com o homem e com a realização de suas potencialidades, ocupando, este, o centro de sua reflexão.

Feuerbach, legítimo representante de uma filosofia materialista e um humanismo ateu afirma que "Deus é o próprio homem".

Essa resenha sobre o pensamento humanista evidencia que a dignidade humana é de valor supremo, absoluto e inequívoco, não somente para o pensar religioso, mas também para toda a reflexão filosófica, tanto de natureza idealista como materialista. Como se todos tivessem se curvado à máxima de Protágoras: "O homem é a medida de todas as coisas...".

Não é por menos do que o aqui exposto que o artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil assentou como um dos seus fundamentos a dignidade da pessoa humana.

3) A Sociabilidade e a Politicidade Humana

Até aqui, a ênfase que demos à nossa reflexão evidenciou, principalmente, o homem em sua individualidade, sua singularidade, sua pessoalidade. Neste segmento enfocaremos o seu caráter gre-

gário — a sociabilidade e a politicidade.

Sociabilidade é a propensão do homem para viver junto com os outros e comunicar-se com eles, torná-los participantes das próprias experiências e dos próprios desejos, conviver com eles as mesmas emoções e os mesmos bens.

A politicidade é o conjunto de relações que o indivíduo mantém com os outros, enquanto faz parte de um grupo social.

Sociabilidade e Politicidade são, então, dois aspectos correlativos de um único fenômeno: o homem é sociável, por isso, tende a entrar em contato com os seus semelhantes e a formar com eles certas associações estáveis; começando a fazer parte de grupos organizados, ele torna-se um ser político, ou seja, membro de uma "pólis", de uma cidade, de um Estado, e, como membro de tal organismo, ele adquire certos direitos e assume certos deveres.

Assim, é a própria natureza que induz o indivíduo a associar-se com outros indivíduos e a organizar-se em sociedade.

Por isso, desde o seu aparecimento sobre a Terra, encontramos o homem sempre colocado em grupos sociais, inicialmente muito pequenos (a aldeia, a cidade, o Estado). Enquanto o nível cultural da humanidade se eleva, a dimensão da sociabilidade se expande e se enriquece.

O fenômeno de sociabilidade, como de resto tudo o mais que toque profundamente o homem, não escaparia às interpretações dos mais eminentes pensadores, escolas e sistemas filosóficos.

Para Platão, trata-se de um fenômeno contingente enquanto, segundo a interpretação de Aristóteles, se trata de uma propriedade essencial. Assim, para Aristóteles o Estado é uma criatura da natureza e o homem é, por natureza, um animal político.

No Cristianismo, a dimensão social define um horizonte infinitamente mais vasto e profundo que no pensamento grego, porquanto ultrapassa o plano natural e se estende também ao sobrenatural.

O Cristianismo aprofundou as próprias bases da sociabilidade colocando à luz valores fundamentais, como liberdade e pessoa.

Tomás de Aquino seguiu a trilha de Aristóteles. Partindo da natureza sociável do homem, Aquino entende que para viver e para realizar-se plenamente o homem é destinado a unir-se a outros indivíduos da mesma espécie.

4 — GUSSEINOV, A. A. "Fundamentos da Ética Marxista-Leninista"; 1ª Edição: Moscou: Edições Progresso, 1982, pág.191.

Para Aquino o Estado é uma sociedade porque é uma reunião de muitos para fazer alguma coisa em comum. Neste sentido, é uma sociedade perfeita, porque tem um fim próprio, o bem comum, e possui os meios suficientes para realizar um regime de vida tal que permita a todos os cidadãos possuir aquilo que é necessário para viver como homens. Para ele a sociedade e o Estado estão a serviço da pessoa humana, é o instrumento essencial para a sua plena realização e não o contrário. A finalidade do Estado é o bem-estar dos cidadãos neste mundo. Aqui já se vislumbra a instrumentalidade do Estado para a consecução dos interesses do homem no seu exercício de cidadania.

Durante a época moderna, a interpretação platônica do fundamento da sociabilidade encontrou adesão por parte de muitos filósofos, particularmente Spinoza, Hobbes, Locke, Leibnitz, Vico e Rousseau.

Segundo Locke, "O Estado de natureza possui uma lei, ensina toda a humanidade a partir do momento em que ela o consulta; que sendo todos iguais e independentes, ninguém deve danificar o outro em sua existência, em sua saúde, em sua liberdade e em sua propriedade"⁵.

Para Locke, a um certo ponto, a humanidade, para evitar o completo suicídio, decidiu-se organizar-se em sociedade, oferecendo a uma pessoa, ou a um grupo restrito, a autoridade de legislar em nome de todos e de exercer o governo sobre o grupo social inteiro. Assim, mediante um "contrato social", originou-se o Estado civil.

Os supracitados filósofos não estão de acordo no modo de conceber o Estado de natureza e o Estado civil. Mas há um ponto em comum a todos: que a sociabilidade é um fenômeno secundário, derivado.

A tese implícita nessa concepção da origem do Estado é a afirmação de prioridade absoluta do indivíduo sobre a sociedade: o Estado inteiramente a serviço da pessoa humana. Os frutos dessa tese amadureceram na Declaração dos Direitos do Homem e na Revolução Francesa (1789).

Com Marx acontece uma reviravolta decisiva na interpretação do fenômeno da sociabilidade e na concepção das relações entre indivíduos e sociedade. No binômio indivíduo-sociedade, a primazia cabe absolutamente ao segundo. Fora da sociedade o indivíduo não pode nem existir e nem ser concebido.

Além de Marx, também Comte afirmava a primazia da sociedade sobre o indivíduo. A sociologia é a ciência à qual ele subordina todas as outras ciências.

Na mesma linha de Marx e Comte, surge Durkheim para quem a sociedade vem a ser a origem sagrada dos valores, a origem única da moralidade; a consciência individual não é outra coisa que um fenômeno secundário da consciência coletiva.

Situados de um outro lado, radicalizando o individualismo como Marx e Comte radicalizaram o sociologismo, surgem Nietzsche, Heidegger e Sartre, os quais reivindicam a supremacia absoluta do indivíduo com respeito à sociedade. Afirmam os direitos do indivíduo de forma tão exclusivista como se ele não fosse dotado também de uma dimensão social.

De tudo que foi visto desses pensadores, o que observamos como implicações antropológicas é que o fenômeno da sociabilidade é inato ao homem e não uma manifestação casual e passageira. Portanto, a estrutura social, longe de ser um Estado provisório ou resultado de um contrato (como afirma Hobbes e Rousseau), é um dado original da natureza humana, uma estrutura *a priori* que funda e constitui toda sociedade concreta.

Por suas capacidades cognitivas, afetivas, lingüísticas, o homem realiza a dimensão da sociabilidade livremente em organismos e instituições.

Evidencia-se, também, que a sociedade é um organismo que está essencialmente a serviço dos indivíduos, para permitir a cada um deles realizar plenamente a si mesmo; pois o indivíduo detém uma primazia absoluta nos confrontos da sociedade.

O que se observa também do cotidiano e do que revelaram os existencialistas, é que o fenômeno da sociabilidade não é um estrutura absolutamente positiva. Se por um lado é elemento essencial de desenvolvimento, expansão, formação do homem, por outro lado ela pode tornar-se fator decisivo de deformação, constrição, achatamento, alienação. Em vez de contribuir para realização da própria personalidade, mediante o desenvolvimento das qualidades, dotes e possibilidades individuais, o exercício da sociabilidade pode transformar o homem numa máquina que cumpre apenas o que a sociedade prescreve, ou mesmo pode reduzi-lo a um animal, que imita todos os modos de pensar, de agir

5 – MONDIN, Battista. "O homem, quem é ele?". 1ª Edição: Edições Paulinas, 1980; pág.160.

dos outros. Em tal caso a sociabilidade não é mais um instrumento de personalização, mas sim um instrumento de massificação.

Por fim, o homem é sempre mais do que ele é, e sempre menos do que deve ser, tanto no que diz respeito às suas realizações de personalidade como nas de sociabilidade; cabendo aproveitar o espaço aberto do “ainda não” para atualizar suas potencialidades no binômio indivíduo-sociedade.

4) O Surgimento do Estado

Vistos, portanto, preliminarmente, os aspectos fenomênicos de individualidade e sociabilidade do homem e o dado primário axiológico da sua dignidade, resta-nos integrá-los a todo um arcabouço teórico e prático da estrutura social e jurídica que constitui a sociedade moderna onde desenvolveremos o conceito de cidadania.

Sempre acompanhando o pensar da história da filosofia, recorreremos desta vez a Rousseau para refletirmos sobre o conceito de Estado.

É no “Contrato Social” que desenvolve sua teoria sobre a origem e constituição do Estado. Imaginava ele um primeiro estado de humanidade ao qual chamava de inocência e no qual não haveria nenhum dos abusos que se pode observar em nossa sociedade. O desejo, a necessidade e o temor induziram o homem a sair dessa sua condição de felicidade. Reunindo-se, os homens se dedicaram à consecução daquilo que é chamado civilização e que não é senão a progressiva corrupção dos valores primitivos. Existe, porém, alguma salvação; a humanidade ainda pode redimir-se; para isso é necessário reformá-la, organizá-la em Estados segundo a natureza e, pela educação, pela vida moral, pelo trabalho, recuperar a verdadeira civilização. A base desta organização é o “estado social” no qual indivíduos livres se submetem a uma disciplina, visando ao maior bem de cada um e de todos.

O Contrato Social produz os seguintes efeitos: o indivíduo já não é simples homem, mas cidadão; ele renuncia aos direitos pessoais em favor da comunidade; já não assume como norma o instinto, mas a lei.

A obediência à lei aqui não é obediência a uma vontade estranha, mas a uma vontade que o próprio indivíduo constituiu: o cidadão é legislador

e súdito ao mesmo tempo. Isso quer dizer que cada um põe em comum a sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral, e recebe coletivamente cada membro como parte indivisível do todo.

O nome coletivo que Rousseau deu aos associados foi de povo e designam-se, em particular, cidadãos, como participantes da autoridade soberana e súditos, porque submetidos às leis do Estado.

O problema fundamental de que o Contrato Social da solução é “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça senão a si mesmo e permaneça tão livre como antes”⁶.

O Estado chega aos dias de hoje como uma sociedade organizada, dotada de um governo e considerada como instância moral com respeito às outras sociedades organizadas de maneira semelhante.

5) Divisão de Poderes, Direitos Humanos e Democracia

Através de todo o processo histórico de pensar o homem e sua vida em sociedade, os Estados modernos, sobretudo do lado ocidental do planeta, foram bastante influenciados pelo grande movimento do século XVIII – O Iluminismo – caracterizado, entre outras, pela ilimitada confiança na razão humana. Esse movimento pôs fim a um ciclo político marcado pelo absolutismo dos governantes, ficando assinalada a terminação de tal ciclo pelo reconhecimento formal e solene de que “todos os homens nascem iguais em direitos”. Mas os próprios teóricos do século XVIII reconheceram que os documentos chamados “Declarações de Direitos” eram insuficientes para garantir o respeito aos direitos fundamentais e para conter os impulsos arbitrários dos detentores do poder. E por isso incorporaram declaração de direitos a uma lei, atribuindo-lhe o máximo de eficácia no sistema jurídico de cada povo, nascendo assim as Constituições.

Foi nesse século XVIII que reapareceu o conceito de Democracia, – até então em desuso – a partir da Revolução Francesa, cujos líderes invocaram modelos gregos, exaltando-a e tornando-a um mito cuja irradiação continua em moda nas massas e na cultura ocidental.

6 – ROUSSEAU, Jean-Jacques. “O Contrato Social”. Mem Martins: Publicações Europa-América, 1981, pág. 21.

Os tempos modernos herdaram, digamos assim, como quintessência do iluminismo político a unidade formada pelos Direitos Humanos, pela Divisão de Poderes do Estado e pela Democracia.

Para uma real eficácia dos direitos do homem supõe-se seu valor jurídico, e este supõe a divisão de poderes, pois, somente quando vinculada ao direito, a autoridade pública pode estar ligada pelos direitos do homem. Essa vinculação ao direito somente ocorre no sistema de divisão de poderes, onde o executivo não pode dispor do direito nem de violá-lo, onde, o direito lhe é preestabelecido pela Constituição e pelo legislador e onde os juízes independentes zelam pelo respeito ao direito.

Por sua vez, Democracia supõe a vigência jurídica dos direitos humanos e, por conseqüente, a divisão de poderes.

“Somente quando os direitos humanos são garantidos pelo direito, o cidadão goza da segurança que lhe outorga o direito, goza da liberdade intelectual e política, sem as quais não seria sujeito de autodeterminação democrática, mas objeto da heterodeterminação estatal”⁷

O desenvolvimento dos direitos do homem supõe a Democracia, a liberdade de o povo poder estabelecer com autonomia as suas leis e controlar oficialmente todos os poderes.

Assim, fecha-se o círculo: Divisão de Poderes e Democracia têm seu ponto de partida na idéia dos Direitos do Homem e desembocam neles. Essa tríade dos Direitos do Homem, da Divisão dos Poderes e de Democracia forma uma unidade institucional jurídica. Sua realidade política é a condição para a humanidade e a justiça, para a liberdade e dignidade humana de cada pessoa em particular.

Para o iluminismo político a liberdade mais que independência de um governo nacional de influência estrangeira, significa autodeterminação responsável do homem e das nações.

6) Cidadania

Feitas todas essas reflexões, donde iniciamos pelo conceito básico de pessoa, passando pela supremacia da dignidade humana, pelo caráter de sociabilidade do homem e o conseqüente surgimento do Estado, e chegando até a essa unidade formada pelo trinômio: direitos humanos, divisão de poderes

e democracia, fica formado o tecido sobre o qual repousa a cidadania; conceito essencial do tema proposto.

À semelhança dos outros conceitos aqui já abordados, trataremos da cidadania sob a perspectiva de sua conceituação filosófica, resgatando momentos importantes de sua história: pois cidadania é um conceito topológico e cronológico, cravado na História, e não um conceito suprahistórico.

O conceito de cidadania surge a partir do fenômeno da sociabilidade, da experiência social concreta que se estrutura de determinada maneira que propicia a sua irrupção.

Veremos, num primeiro momento, a mais primeva elaboração sistemática do conceito de cidadania com a concepção do “politicon” em Aristóteles; para, em seguida, situá-la na modernidade da visão contratualista, até chegarmos ao pensamento marxista para finalizarmos trabalhando o conceito de cidadania recolhido de autores próximos a nossa experiência.

Sendo comprovada e ratificada pela experiência cotidiana, a tese aristotélica de que o “homem é um animal social” parece bastante óbvia. Aprofundando-se um pouco no conteúdo que Aristóteles dá à sua afirmação, entenderemos nela um sentido teleológico, ou seja, o homem não é meramente um animal social, mas que o homem é por natureza um animal social.

O homem está destinado à “pólis”-cidade. A natureza de cada coisa é o seu fim. A natureza do cidadão é o fim a que ele se destina. Fora da “pólis” não há cidadania, mas barbárie, segundo o filósofo.

Em Aristóteles surge a questão: Quem é cidadão? Quem é incluído na “pólis” como membro dela? Para ele há diferença entre ser incluído na “polis” por necessidade ou meramente como membro.

Para o pensamento grego, aliás, essa oposição entre necessidade e liberdade é radicalmente crucial. A liberdade pressupõe a superação da necessidade. Livre é aquele que está liberado das tarefas essenciais.

É a partir dessa oposição: necessidade “versus” liberdade que Aristóteles vai pôr a questão de quem é cidadão.

Ao contrário de Platão, que na “República” trata do cidadão na “pólis” perfeita, aquele do mun-

7 - KRIELE, Martín. “Libertação e Iluminismo Político”. São Paulo: Edições Loyola, 1983, pag.41.

do das essências. Aristóteles trata da melhor “pólis” possível. O possível em Aristóteles assume um caráter relativo. O cidadão em uma democracia pode não sê-lo numa realeza ou não ser a mesma coisa numa aristocracia.

Se o homem é por natureza um animal social, não quer dizer que o homem seja, por natureza, um cidadão. Aprofundando mais o pensamento aristotélico, uma coisa é uma pessoa estar incluída na “pólis” como uma condição de existência da própria “pólis”; outra coisa é a pessoa estar incluída na “pólis” numa perspectiva de participação ativa, e é exatamente essa a perspectiva da cidadania.

Da definição formal que Aristóteles dá à cidadania – “Cidadão é todo aquele que participa da ‘pólis’ – infere-se um elemento de atividade, o que quer dizer que a cidadania implica uma presença ativa. Assim, pode-se definir formalmente cidadão como aquele que participa dos negócios da “pólis”, de sua gestão.

Por sua vez, não é cidadão todo aquele que, por natureza, está privado da liberdade, porque a cidadania implica, necessariamente, a suposição e atribuição da liberdade.

Embora o homem seja um animal político por natureza, entre cidadãos a relação política só pode se dar por convenção. Aliás, é isto o que caracteriza e distingue qualitativamente o poder político entre cidadãos livres e iguais.

Estas são, em geral, as colocações básicas que gostaríamos de considerar do pensamento de Aristóteles.

À medida que outras idéias vão surgindo, faremos a contrastação das mesmas com aquelas que já tenham sido postas.

Do filósofo grego, passaremos para a época do pensamento moderno, aquela marcada pela supremacia da Razão iluminista.

É na sustentação dessa Razão pura, reta, “em si mesmo sempre certa”, no dizer de Hobbes, que se vai construir toda uma ficção teórica para explicar o político.

Essa ficção é a teoria contratualista. Para os mais significativos representantes dessa linha – Hobbes, Locke e Rousseau – não houve de fato um estado de natureza e que num certo momento os ho-

mens fizeram um contrato. As hipóteses de natureza e de contrato são hipóteses filosóficas, não são descrições de fatos históricos.

Ao contrário dos gregos, onde há uma anterioridade lógica da “pólis” em relação ao cidadão, os modernos fazem uma inversão, há uma anterioridade lógica do indivíduo em relação à “pólis”, não do cidadão, mas do indivíduo. O contratualismo pressupõe o individualismo na sua base. Para Hobbes o indivíduo é anterior ao social; para todos, ao político; isto quer dizer que, em alguns há um pacto social e, depois, um pacto político. Para Hobbes o pacto funda a sociedade e, nesse ato, funda a sociedade política e instaura o poder soberano. Assim, o contratualismo é uma tentativa de dar racionalmente conta da sociabilidade humana pela via dessas hipóteses filosóficas.

Esse contrato é um contrato de renúncia. Renúncia de direito. O que cada um renuncia é o que todos renunciavam reciprocamente e ao direito ilimitado de fazer tudo o que sua razão lhe sugere como adequado para realizar o seu desejo, o qual tem caráter de infinito. É nessa renúncia recíproca de direitos que consiste o contrato social.

Essa renúncia é feita em favor do soberano que se constitui como depositário dos direitos absolutos de cada indivíduo.

O cidadão, portanto, é o que resta do despojamento dos direitos individuais, em favor de toda a coletividade. Essa renúncia, entretanto, diz respeito a alguns direitos, mas não a todos os direitos.

Relativamente ao acima exposto, vale a pena recorrermos a Constant: “Liberdade mesmo quem tem são os modernos e não os antigos, porque os antigos se subsumem na ‘pólis’. Os modernos têm direitos anteriores à ‘pólis’, que a ‘pólis’ tem de respeitar e que o próprio soberano não pode espezinhar. Esses direitos são, ao mesmo tempo, limites ao poder do soberano”⁸.

A soberania aqui referida é absoluta para quem do pacto, mas tem que ser preservado aquilo que, dos direitos originários, não foi renunciado. Esse resíduo constitui o âmago da sustentação da cidadania. Além de um estado soberano, tem-se também um indivíduo soberano, naquilo que ele retém de direitos.

8 – NETO, Agostinho Ramalho Marques. *O Poder Judiciário na Perspectiva da Sociedade Democrática: O Juiz-cidadão*. Revista ANAMATRA nº 21, out/dez/1994. Conferência proferida pelo prof. Agostinho Ramalho na sessão de encerramento do V CONAMAT, Porto Alegre, 14 de maio de 1994.

Acerca dessa colocação, Rousseau afirma no "Contrato Social": "O sujeito troca uma liberdade natural por uma liberdade civil e continua tão livre como antes". A igual liberdade que ele teria é ser esse titular originário de direitos que o sujeito teria numa condição pré-social de indivíduo, e contra o qual o soberano não pode investir, na medida em que esses direitos limitam o poder do soberano.

Dessa ótica burguesa, passemos à visão marxista. Em Marx a sociedade é natural; o Estado é artificial. O Estado é produto da luta de classes, o qual surge como gerenciador dos conflitos e mantenedor dos privilégios de classe. Através de simulação de neutralidade o Estado garante a dominação.

Assim, enquanto para os gregos a sociabilidade é natural, para os modernos contratualistas a sociabilidade é convencional- resulta de um contrato, para Marx, a sociabilidade é forjada a partir do trabalho.

Para que a cidadania fosse efetivada na visão marxista precisar-se-ia da superação revolucionária da luta de classes. Implicaria um período de transição – o socialismo – para chegar à utopia da "sociedade comunista", onde cada um se realiza plenamente nas suas potencialidades pela via do trabalho, numa condição concreta de liberdade e igualdade que difere do jurídico-formal do pensamento liberal-burguês. Igualdade de condições e de oportunidades visualizadas por Marx em sua utopia; onde cada um recebe de acordo com suas necessidades, e cada um dá conforme suas possibilidades.

Visto que cidadania é um conceito histórico, cujas variações estão vinculadas ao "cronos" e ao "topos", traremos para mais próxima de nossa experiência a reflexão do antropólogo Roberto Da Matta, em seu livro "A Casa & a Rua"⁹.

Em sua opinião o conceito de cidadania implica, de um lado, a idéia fundamental de indivíduo – a ideologia do individualismo – e, de outro, regras universais – um sistema de leis que vale para todos em todo e qualquer espaço social.

Para ele, esse elemento universal é constitutivo da cidadania. A idéia de cidadania, diz Da Matta, "refere-se a formas específicas de pertencer a um todo social. Não é um dado da natureza humana,

mas algo socialmente institucionalizado e eticamente construído"¹⁰. Para ele, cidadania precisa ser aprendida.

Esse sentido de aprendizado, de exercício, já fora preconizado por Aristóteles, quando afirmava que se aprende a mandar, obedecendo, ou seja, o conceito político de cidadania se fundamenta numa perspectiva ética.

A tese defendida por Da Matta firma uma posição oposta à do idealismo moderno, a qual dogmatizou a razão. Em primeiro lugar porque a razão não é reta, nem infalível. Em segundo lugar porque ela não pode dar conta de tudo. Há algo no político e algo na ética que escapam de uma fundamentação racional e que só podem ter uma sustentação ética. A cidadania há de ter uma fundamentação ética e não apenas política.

Partindo dessa base ética, Da Matta faz algumas críticas a certas sociedades do planeta, em particular ao Brasil, segundo o qual o princípio universalizante da ética como fundamento na estruturação da cidadania sofre desvios, que a impede de assumir inteiramente seu significado político universalista e nivelador:

A cidadania no Brasil, diz ele: "se constitui muito mais em torno de relações de influência do que em torno da igualdade suposta entre os cidadãos como um todo"¹¹.

Segundo Da Matta, há uma nação brasileira que opera fundada nos cidadãos, e uma sociedade brasileira que funciona calcada nas mediações tradicionais.

Segundo sua crítica, Da Matta aponta que no caso brasileiro a uma tradição centralizadora e legalista, acrescente-se uma outra, igualitária, individualista e liberal, o que resulta em um sistema social no qual convivem diferentes concepções de sociedade, de política, de economia e, naturalmente, de cidadania. Nesse caso, pergunta ele: "Será que podemos falar de uma só concepção de cidadania como uma forma hegemônica de participação política, ou temos que necessariamente discutir a hipótese de uma sociedade com múltiplas formas e fontes de cidadania, tanto quantos são as esferas de ação existentes em seu meio?"¹².

9 – DA MATTA, Roberto, "A Casa & a Rua", 4ª Edição; Rio de Janeiro; Editora Guanabara Koogan S. A. 1991.

10 – NETO, Agostinho Ramalho Maarques, "O poder Judiciário na Perspectiva da Sociedade Democrática"; O Juiz-cidadão. Revista ANAMATRA nº 21; out/dez/1994; pág.46.

11 – *Ib.*; p.48.

12 – DA MATTA, Roberto, "A Casa & a Rua", 4ª Edição; Rio de Janeiro; Editora Guanabara Koogan S.A 1991; pág.85.

A sua resposta é afirmativa; a sociedade brasileira tem fontes diversas para a classificação e a filiação de seus membros. Enquanto as sociedades que passaram pela revolução individualista instituíam um código de conduta hegemônica, fundada na idéia de cidadão, as sociedades relacionais – caso brasileiro – têm muitos códigos de comportamento operando simultaneamente, não excludentes, mas complementares entre si.

O resultado é uma multiplicidade de códigos e eixos de classificação que irão dar ao sistema um dinamismo peculiar e altamente complexo. No fundo, é como se a sociedade tivesse várias fontes de cidadania, cada qual sendo básica e todas operando de modo a permitir uma série de compensações sociais.

Apesar de o conceito de cidadania, seu conteúdo e extensão serem diversos e variados ao longo da experiência humana, em função do nível de consciência e do grau de liberdade alcançados por determinada sociedade-Estado, um traço comum que pode ser extraído dessa reflexão é o de que, basicamente, cidadão é um sujeito de direitos e obrigações.

No caso brasileiro, apesar de termos uma sociedade injusta e excludente, esses direitos e obrigações de cada indivíduo a favor de si mesmo e da sociedade como um todo vêm sendo melhor considerados por nossos constituintes e legisladores. Ao estabelecerem princípios e normas os quais observados e aplicados por nossos governantes, está a cidadania, efetivamente se firmando e levando nossa sociedade a níveis de relacionamento humano mais civilizados, mais dignos e mais justos, apesar do conflito de vontades, num permanente processo de busca do ideal de sociedade.

A CIDADANIA E O CONTROLE DE CONTAS

Até aqui discutimos e refletimos o conceito abstrato de cidadania a partir de conceitos como pessoa, dignidade humana, direitos humanos, democracia, entre outros. A despeito disso, na tentativa de materializar esse conceito e efetuar a sua “práxis” todo um conjunto de princípios, normas e instrumentos criados pela ordem jurídica concretizam a via do exercício da cidadania.

Para levar a efeito os princípios e normas que regem a vida dos cidadãos e propiciam sua realização não só nos limites dos direitos alcançados,

mas daqueles ainda a alcançar, o Estado encarregou-se de criar instrumentos de controle.

É a própria ordem jurídica que fundamenta a atividade de controle, exercendo uma espécie de autoproteção, que assegura e preserva sua prevalência. Assim, não se pode conceber a existência de qualquer atividade administrativa livre de controle. A existência de atuação do Estado isento de controle possibilitaria a arbitrariedade e a corrupção e em última instância a tirania, surgindo o momento em que o querer igualitário e conhecido da lei poderia ser absorvido pela prepotência sem freio do governante.

O controle se traduz numa rígida fiscalização e acompanhamento do comportamento dos agentes públicos no trato e gestão dos bens e interesses da coletividade.

A idéia de Estado de Direito, desde as suas origens, é inseparável da idéia de controle, em face das imperfeições humanas, tanto do ponto de vista da racionalidade como da moralidade.

1— Distinção entre Controle Externo e Controle Interno

A administração pública apresenta dois tipos de controle: o controle interno e o controle externo.

O controle interno da administração, é, segundo Odete Medauar, a fiscalização que a mesma exerce sobre os atos e atividades de seus órgãos e das entidades descentralizadas que lhe são vinculadas.

O controle externo é o que se realiza por ente estranho à administração responsável pelo ato controlado. São responsáveis pelo controle do tipo externo: o Legislativo ao apreciar as contas do Executivo e do Judiciário; o Tribunal de Contas ao analisar a legalidade de determinada despesa realizada pelo Executivo e o Judiciário ao anular ato do Executivo.

2 — O Controle Exercido por Ente Independente

A preocupação da sociedade com a boa e regular aplicação de dinheiro público levou ao desenvolvimento da atividade do controle de contas. Segundo os historiadores, o nascimento dessa atividade ocorreu na Grécia Antiga, mais precisamente a partir

do século VIII a.C., quando o Estado Grego transformou-se numa república democrática.

As pioneiras instituições de controle de contas foram: A Câmara de Contas da França (criada em 1256), o *Exchequer* (espécie de tribunal de contas judicante da Inglaterra dos reis normandos). A Corte de Contas da Itália (criada em 1807) e o Tribunal de Contas da Prússia (criado em 1824) são considerados instituições mais modernas.

A atividade controladora do Estado pode ser dividida em quatro tipos relacionados entre si:

- a) controle legislativo – exercido pelo Poder Legislativo
- b) controle administrativo – exercido pelo próprio Poder Executivo
- c) controle judiciário – exercido pelo Poder Judiciário
- d) controle de contas – delegação do Poder Legislativo.

O controle de contas é eminentemente técnico e tem como função subsidiar o efetivo controle político exercido pelos representantes do povo. Nele se inserem as atividades dos tribunais de contas e das controladorias.

3-Modelos de Controle de Contas

Ao longo da história o controle de contas se desenvolveu com base nos modelos a seguir expostos:

— *Modelo que se utiliza da denúncia de irregularidades ao Parlamento*

É o modelo adotado pela maioria dos países de origem anglo-saxônica, como Estados Unidos, Grã-Bretanha e Canadá e de alguns outros como México e Israel. Nesse modelo uma “controladoria” — órgão encarregado do controle — apresenta ao Poder Legislativo relatórios de auditoria sobre a aplicação de recursos pelos diversos órgãos governamentais. Essas instituições podem ser consideradas como órgãos técnicos do parlamento, não exercendo funções judicantes.

— *Modelo que prevê a reparação do dano administrativo*

Na América Latina a criação de entidades

responsáveis pelo controle de contas sofreu grande influência do modelo adotado pela Espanha. Esse modelo previa a instituição de órgãos auxiliares do Poder Legislativo, as Câmaras ou Tribunais de Contas detentores de autonomia para julgar contas apresentadas pelos administradores e exigir a reparação financeira conseqüente de atos ilegais e aplicar sanções administrativas aos responsáveis pela má gestão dos recursos públicos.

— *Modelo que prevê o controle preventivo*

Os países que adotam esse modelo de controle de contas, Bélgica, Grécia, Portugal e outros, utilizam sistema em que a despesa é verificada pelo órgão controlador antes de ser executada.

4 – O Controle de Contas no Brasil

No Brasil, o controle dos recursos públicos remonta ao período colonial onde já se observavam práticas como tombamento de bens públicos, a escrituração de receitas e despesas, a prestação de contas anual de certos gestores e a aprovação prévia de contratos. Esse controle entretanto, não era independente, haja vista ser exercido por representantes do próprio poder central português.

A instituição do Tesouro Nacional pela Constituição de 1824, após a proclamação da independência, permitiu o surgimento das primeiras tentativas de controlar a gestão governamental através de orçamentos públicos e de balanços gerais.

A idéia da criação de uma instituição independente, com atribuições de exercer o controle externo dos gastos públicos, surgiu inicialmente no ano de 1826, quando o Viscondê de Barbacena e José Ignácio Borges submeteram ao Senado o projeto de criação de um “Tribunal de Revisão de Contas”. O referido projeto, embora não tenha sido aprovado naquele momento da história, provocou o aumento das pressões para a criação de um tribunal independente, ao mesmo tempo em que evoluíam os mecanismos de fiscalização da ação governamental.

Embora com precursores notáveis como os acima referidos, o Tribunal de Contas no Brasil é uma conquista da República. Ruy Barbosa, ministro da Fazenda do Governo Provisório, então instituído, redigiu o Decreto nº 966-A, de 7 de setembro de 1890, criando o órgão fiscalizador.

Em exposição de motivos encaminhada a Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório, o então ministro da Fazenda definiu o novo órgão como um "corpo de magistratura intermediária entre a Administração e a legislatura que, colocado em posição soberana, com atribuições de revisão e julgamento cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil (...) Convém levantar entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa um mediador independente, auxiliar de um e de outro que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetuação das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indiretamente, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças".

Embora o Decreto nº 966-A tivesse sido aprovado, o Tribunal de Contas somente foi institucionalizado com o advento da Constituição de 1891. A partir de então, se fez presente em todos os textos constitucionais sempre na posição de órgão autônomo e com destacadas funções.

Em 1893 foi inaugurada a Corte de Contas. A partir da iniciativa federal muitos Estados também criaram seus próprios tribunais, que exerciam atribuições semelhantes, dentro de sua esfera de atuação, ao órgão federal de controle externo.

O primeiro Tribunal de Contas estadual a ser criado foi o do Estado do Piauí, em maio de 1891. Naquele mesmo ano foi criado o Tribunal de Contas da Bahia. Em 1921 foi criado o Tribunal de Contas de São Paulo.

Da análise da história política do Brasil foi possível concluir que a criação dos Tribunais de Contas e a ampliação de suas atribuições na maioria das vezes estiveram associadas a períodos de normalidade democrática.

A criação do Tribunal de Contas de Pernambuco embora tenha ocorrido em 1968, período em que o País se encontrava sob uma ditadura militar, demonstrou a vontade dos governantes em garantir a eficácia e eficiência do controle da coisa pública.

Além da motivação doutrinária de que o poder Legislativo necessitava de órgão técnico que o

auxiliasse, um dos motivos apontado pelo Exmo Sr. Governador do Estado de Pernambuco para criação do Tribunal de Contas de Pernambuco foi o crescimento das finanças públicas e da estrutura administrativa estadual, que se desdobrava em novas secretarias e órgãos autárquicos.

Este ano o Tribunal de Contas de Pernambuco está comemorando 30 (trinta) anos de atividades e bons serviços prestados à sociedade pernambucana na esfera do controle da coisa pública.

Ao longo de todos esses anos o TCE-PE procurou modernizar sua estrutura administrativa e aperfeiçoar seu quadro técnico e julgador de modo a acompanhar as mudanças.

No tópico seguinte analisaremos as novas atribuições que a Constituição Federal de 1988 trouxe para os Tribunais de Contas.

5 – Tribunal de Contas na Constituição de 1988

Em fevereiro de 1987, foi instalada uma Assembléia Nacional Constituinte encarregada de elaborar um novo texto constitucional que atendessem aos anseios e aspirações dos cidadãos brasileiros.

O texto constitucional de 1988 procurou definir de modo claro todo o Sistema de Controle Público adequando-o à atual realidade política, social e histórica do País, gerando maiores compromissos perante o Poder Legislativo e a sociedade.

O modelo de Tribunal de Contas adotado pela Constituição Federal de 1988 é misto. Embora não esteja situado dentro de nenhum dos três modelos de controle de contas anteriormente citados, aproveitou porém, algumas características daqueles, ou seja, exame prévio, exame *a posteriori*, veto absoluto e veto relativo.

O art. 70, incisos IX e X do texto constitucional de 1988 resgatam alguns aspectos do controle *a priori* preconizado por Ruy Barbosa quando propôs a criação de uma corte de contas em 1891 através do Decreto nº 966-A, de 7 de setembro de 1890, ao estabelecer como competência dos Tribunais de Contas : " assinar prazo para que órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade" e, ainda, " sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal".

Maria Sílvia Zanella de Pietro¹³ demonstra que o controle externo foi consideravelmente ampliado na Constituição de 1988 e comenta suas funções de acordo com o previsto no artigo 71 do texto constitucional, separando-as em:

- 1-*Função de Fiscalização Financeira*: ao fazer ou recusar o registro de atos de admissão de pessoal, exceto as para cargo em comissão, ou de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão; ao fazer inquéritos, inspeções ou auditorias; ao fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados mediante convênio, acordo, ajustê ou outros instrumentos congêneres;
- 2-*Função de consulta*: ao emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;
- 3-*Função de informação*: quando presta informações ao Congresso Nacional, a qualquer de suas Casas, ou a qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções;
- 4-*Função de Julgamento*: quando “julga” as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros bens e valores e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
- 5-*Função Sancionatória*: quando aplica aos responsáveis, nos casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, hipótese em que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado;
- 6-*Função Corretiva*: Quando assina prazo para que órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade, e quando susta, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Congresso Nacional;
- 7-*Função de Ouvidor*: quando recebe denúncia de irregularidades ou ilegalidades, feitas pelos responsáveis pelo controle interno ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, nos termos do artigo 74, §§ 1º e 2º.

6 – Tribunal de Contas e Cidadania

José Afonso da Silva comentando a refle-

xão de Cordona sobre o controle externo previsto na Constituição de 1988, assim transcreve:

“ Já se trate de um controle técnico ou de uma vigilância meramente política, seu fundamento repousa no fato principal que corresponde à coletividade, como cidadania ou como contribuinte, não só aprovar mas também vigiar a execução do plano prospectivo de ingressos e gastos na satisfação das necessidades públicas e regulação econômica e social através da atividade financeira”¹⁴.

Esse entendimento põe em evidência o foco principal desta monografia que é o Tribunal de Contas como exercício de cidadania. Embora tenhamos sido exaustivos na primeira parte deste trabalho quanto ao delineamento do conceito de cidadania a partir da definição de alguns de seus pressupostos, é oportuno mostrarmos este conceito dentro do contexto constitucional.

Cidadania expressa no artigo 1º da Carta Magna de 1988 como um dos fundamentos do Estado Brasileiro está representando, segundo ainda José Afonso da Silva, não só o titular de direitos políticos, mas também qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento dos indivíduos como pessoa integrada na sociedade estatal (art.5º, LXXXVII). Significa ainda, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular. E aí o termo conexiona-se com o conceito de soberania popular (art.1º, § único), com os direitos políticos (art.14) e com o conceito de dignidade da pessoa humana (art. 1º,III), com os objetivos da educação (art.205), como base e meta essencial do regime democrático.

Corroborando com o entendimento aqui exposto, Ricardo Lobo Torres lançou a seguinte reflexão:

“(…) o tributo, categoria básica da receita do Estado de Direito, é o preço da liberdade, preço que o cidadão paga para ver garantidos seus direitos (...); os bens públicos estão inteiramente vinculados aos direitos fundamentais (...). Também os gastos públicos estão inteiramente voltados para os direitos humanos. O serviço público, financiado com o dinheiro do Estado, nele encontra o seu fundamento e sua finalidade. As prestações positivas do Estado para a segurança dos direitos fundamentais, que compõem o *status positivus libertatis*, bem como a ga-

13 – PIETRO, Maria Sílvia Zanella de. *Direito Administrativo*; São Paulo, Editora Atlas, 1997, págs. 491 e 492.

14 – SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*; 9ª Edição; São Paulo, Editora Malheiros, 1994, pág. 640.

rantia do mínimo existencial representada pela prestação no campo da educação, saúde e assistência social e até a proteção dos direitos difusos, como acontece com o meio ambiente e os bens culturais, demandam o aporte de recursos públicos substanciais.

De modo que as finanças públicas, em todas as suas dimensões – tributária, patrimonial, monetária, orçamentária, promocional, etc – encontram-se em permanente e íntimo contato com os direitos fundamentais.

Cabendo ao Tribunal de Contas, de acordo com o art. 70 da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, segue-se que passa ele a exercer papel de suma importância no controle das garantias normativas ou princípios lógicos da liberdade, ou seja, no controle da segurança dos direitos fundamentais.¹⁵

O controle da legalidade implica o exame da adequação da gestão financeira ao orçamento e às leis materiais dos tributos e da despesa pública, o que compreende, inclusive, o controle dos atos normativos da Administração.

O controle da economicidade, relevante no direito constitucional moderno, em que o orçamento está cada vez mais ligado ao programa econômico, inspira-se no princípio do custo/benefício, subordinado à idéia de justiça, que deve prevalecer no fornecimento de bens e serviços públicos. Com efeito, o princípio do custo/benefício significa que deve haver adequação entre receita e despesa, de modo que o cidadão não seja obrigado a fazer maior sacrifício e pagar mais impostos para obter bens e serviços que estejam disponíveis no mercado a menor preço.

O controle da legitimidade é aquele que admite exame de mérito do ato administrativo a fim de averiguar se determinada despesa, embora legal, fora legítima, ou seja, atendeu às finalidades institucionais do órgão ou entidade.

Como forma de fortalecer a aplicabilidade dos controles aqui apontados, a recente Emenda Constitucional nº 19 à Constituição Federal consagrou a eficiência como princípio da Administração Pública.

A seguir mencionaremos alguns exemplos

da atuação dos Tribunais de Contas onde poderemos visualizar com clareza o instrumento que essa importante instituição representa para o exercício da cidadania.

- a) Verificação da vinculação constitucional que estabelece o mínimo da receita de impostos a ser aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Uma das atribuições dos Tribunais de Contas é a verificação da aplicação do mínimo da receita proveniente de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme artigo 212 da Constituição Federal.

Esta atribuição é extremamente relevante uma vez que a não aplicação do percentual previsto é motivo de Intervenção da União nos Estados (art.34 da CF) e dos Estados nos municípios (art. 35 da CF).

Ao realizarem auditorias para verificação do presente dispositivo constitucional os técnicos do Tribunal de Contas estão exercendo controle sobre a aplicação da parcela do setor público (União, Estados e municípios) na educação, direito fundamental, conforme prevê o artigo 205 da nossa Carta Magna:

“ A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

Como se depreende do texto constitucional acima transcrito é clara a atuação dos Tribunais de Contas como instrumento de cidadania, neste caso específico na fase preparatória do cidadão.

O Tribunal de Contas de Pernambuco mantém fiscalização permanente dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em nível estadual e municipal, abrangendo todos os municípios do Estado. Para garantir melhor cumprimento desta fiscalização, o TCE-PE descentralizou sua administração criando inspetorias regionais localizadas em cidades-pólo: Petrolina, Salgueiro, Garanhuns, Arcoverde, Bezerros, Surubim e Palmares. Para dar cobertura à Região Metropolitana do Recife foram criadas as inspetorias metropolitanas Norte e Sul.

15 – TORRES, Ricardo Lobo, *A Legitimidade Democrática e O Tribunal de Contas* – Revista de Direito Administrativo nº 194, out/dez/93, Editora Renovar, pág. 35..

b) Processos de Desestatização – concessões/permissões de serviços públicos

A ampliação da participação da iniciativa privada em setores da economia antes reservados ao Estado, através da delegação de serviços públicos a particulares mediante concessão ou permissão, tem como plataforma o declínio dos investimentos públicos nesses setores. Cabe ao Estado apenas a fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de modo a fazê-las cumprir as metas definidas visando proporcionar ao usuário-cidadão, principalmente, maior qualidade dos serviços e modicidade de tarifas.

Destarte, permissionários e concessionários de serviços públicos diferentemente do que muitos pensam, estão também sujeitos à fiscalização contábil, operacional e patrimonial dos órgãos de controle externo, Tribunais de Contas, *a fortiori*, quando sobrevierem alguns aspectos definidos em normas próprias.

Essa nova forma de prestação de serviços públicos, cujos tipos foram regulamentados pela Lei Federal 8987/95, pressupõe o estabelecimento de um regime de direitos e obrigações para concessionários/permissionários, poderes concedentes e usuários, aspecto este relevante para o exercício de cidadania, no qual também se insere a atuação dos Tribunais de Contas.

Nesse contexto, também o Tribunal de Contas de Pernambuco vem procurando se instrumentalizar e já está se preparando para acompanhar o processo de desestatização de sua Companhia Energética –CELPE.

CONTRIBUIÇÕES PARA QUE OS TRIBUNAIS DE CONTAS SE APROXIMEM CADA VEZ MAIS DA SOCIEDADE

Tendo em vista o já exposto caráter dinâmico do conceito, conteúdo e extensão do que seja cidadania, bem como o inesgotável aparelhamento dos instrumentos de controle das ações governamentais, e, na tentativa de atender melhor às expectativas e necessidades do cidadão e da sociedade em geral, apresentaremos a seguir um elenco de propostas de medidas com a adoção das quais o Tribunal de Contas poderia alcançar maior efetividade dos seus objetivos e aproximar-se mais da sociedade.

1. Celeridade nas decisões emanadas dos Tribunais de Contas

Por determinação constitucional um dos encargos do sistema de controle interno é o de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, conforme artigo 74 da Carta Magna.

Desenvolvimento de canais permanentes de comunicação entre os órgãos de controle interno e o Tribunal de Contas contribuirá para que sejam eliminadas as sobreposições e repetições de exames, e o conseqüente desperdício de recursos, permitindo maior celeridade na tramitação dos processos e com a necessária rapidez sejam emanadas decisões.

Essa aproximação dos órgãos de controle interno com os Tribunais de Contas possibilitará ainda a adoção de medidas tempestivas para a suspensão ou correção dos atos inquinados.

A integração entre os dois sistemas de controle garantirá o aumento da eficácia do controle e conseqüentemente atenderá aos anseios da sociedade, no sentido da fiscalização tempestiva e rápida da aplicação correta dos recursos dela arrecadados, em prol do bem-estar social.

2. Planejamento Estratégico

Com o avanço científico, tecnológico, político, econômico e social os Tribunais de Contas devem passar a se preocupar em formular seu planejamento estratégico de modo a efetuar a correção de seus rumos e o aperfeiçoamento contínuo da organização. E estar atento às transformações que se processam no mundo que possam ter repercussão na área do controle.

3. Criação de mecanismo de respostas a todas as denúncias apuradas e julgadas pelo Tribunais de Contas

A Constituição Federal, em seu artigo 74, § 2º, conforme comentado anteriormente, define que “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”.

Entendida como passível de análise, a denúncia é apurada por técnicos dos Tribunais de

Contas e submetida a julgamento. Após julgada, a decisão é publicada em Diário Oficial

Embora entendamos que a publicação obrigatória foi realizada, sabemos que, grande parcela da população não tem acesso fácil a este tipo de periódico. Para aproximar a atuação dos TCs aos cidadãos sugerimos que os denunciante sejam comunicados oficialmente, com aviso de recebimento, onde devem ficar evidenciados o voto e julgamento relativos às denúncias apresentadas.

Este procedimento permitirá a valorização do cidadão e servirá como veículo de divulgação dos trabalhos realizados pelos Tribunais de Contas como instrumento de cidadania.

CONCLUSÃO

Como pôde ser visto, nosso trabalho procurou relacionar o cidadão e o Tribunal de Contas. De um lado o indivíduo e suas demandas numa vivência social; do outro o Tribunal de Contas instrumento do aparelhamento estatal, típico de sociedades democráticas.

A ampla revisão de literatura realizada nos permitiu uma reflexão sobre cidadania a partir da importância do indivíduo com suas infinitas possibilidades de realização e o reconhecimento universal de uma dignidade intrínseca ao ser humano. Passamos pelo fenômeno da sociabilidade, que evidencia o caráter gregário do homem, até chegarmos aos dias de hoje com o estabelecimento do Estado Democrático de Direito, dentro do qual é exercida a cidadania, garantindo ao mesmo tempo a realização de anseios de liberdade pessoal do homem e os interesses coletivos de toda a sociedade.

Tendo em vista o fim do Estado ser levado a efeito por homens sujeitos às imperfeições que lhes são inerentes, na unidade formada pelos direitos humanos, divisão de poderes e pela Democracia, a sociedade passou a exigir automaticamente mecanismos de controle.

Para exercer a função de controle, o próprio Estado cuidou de se aparelhar adequadamente. Surgiram então os órgãos de controle interno e os de controle externo; dentre os órgãos responsáveis pelo controle externo surge a indispensável figura do Tribunal de Contas, cujas atribuições foram detalhadamente apresentadas no corpo do nosso trabalho e cuja experiência histórica aponta para a confirmação

da necessidade de uma permanente atuação desse órgão estatal, inclusive no aperfeiçoamento do exercício democrático onde é exercida a cidadania.

Apesar de os Tribunais de Contas virem cumprindo suas atribuições com reconhecida eficácia, tanto em seus processos evolutivos de atuação, como no instrumental de que lançam mão para a consecução de seus fins, essas instituições têm em aberto o espaço do "ainda não" para se firmarem cada vez mais como um nobre eficaz e eficiente instrumento de que dispõe a sociedade para o pleno exercício da cidadania.

BIBLIOGRAFIA

- ABBAGNANO, Nicola. *História da Filosofia*. VII vol. 3ª.ed. Lisboa: Editorial Presença Ltda, 1982.
- ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado*. 1ª.ed. Rio de Janeiro; Edições Graal Ltda, 1983.
- BURNS, Edward McNall. *História da Civilização Ocidental*. 29ª.ed. Rio de Janeiro; Editora Globo, 1989.
- DALLARI, Dalmó de Abreu e outros. *Direitos Humanos*. 2ª.ed. São Paulo: Edições Paulinas, 1978.
- DA MATTA, Roberto. *A Casa & a Rua*, 4ª Edição; Rio de Janeiro; Editora Guanabara Koogan S. A, 1991.
- DUROZOI, Gérard e ROUSSEL, André. *Dicionário de Filosofia*; 2ª Edição; São Paulo; Papyrus Editora, 1996.
- FROM, Erich. *Conceito Marxista do Homem*. 8ª Edição; Rio de Janeiro; Zahar Editores, 1983.
- GUSSÉINOV, A. A. *Fundamentos da Ética Marxista - Leninista*; 1ª Edição; Moscou; Edições Progresso, 1982.
- JÚNIOR, Cretella. *Novíssima História da Filosofia*. 3ª Edição; Rio de Janeiro; Editora Forense-Universitária, 1976.
- KRIELE, Martin. *Libertação e Iluminismo Político*; 1ª Edição; São Paulo; Edições Loyola, 1983.
- LEPARGNEUR, Hubert e outros. *Direitos Humanos*. 2ª.ed. São Paulo; Edições Paulinas, 1978.
- LORETZ, Oswald. *Criação e Mito*. 1ª.ed. São Paulo; Edições Paulinas, 1979.

- MONDIN, Battista. *O homem, quem é ele?*; 1ª Edição; São Paulo; Edições Paulinas, 1980
- _____. *Antropologia Teológica*. 1ª Edição; São Paulo; Edições Paulinas, 1979.
- NETO, Agostinho Ramalho Marques. *O Poder Judiciário na Perspectiva da Sociedade Democrática: O Juiz-cidadão*. Revista ANAMATRA nº21; out/dez/1994.
- NOGARE, Pedro Datle. *Humanismos e Anti-humanismos*; 6ª Edição; Petrópolis; Editora Vozes, 1981
- PIETRO, Maria Sílvia Zanella de. *Direito Administrativo*. São Paulo, Editora Atlas, 1997.
- PINHO, Ruy Rebello e NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Instituições de Direito Público e Privado*. 17ª Edição; São Paulo; Editora Atlas, 1991.
- QUINTANILLA, Miguel Angel. *Breve Dicionário Filosófico*; 1ª Edição; São Paulo; Editora Santuário, 1996.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. Men. Martins; Publicações Europa-América, 1981.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª Edição; São Paulo; Malheiros Editores Ltda, 1994.
- SOUTO, Cláudio e SOUTO Solange. *Sociologia do Direito*. 1ª Edição; Rio de Janeiro; Livros Técnicos e Científicos Editora S. A. São Paulo; EDUSP; 1981.
- TORRES, Ricardo Lobo. *A Legitimidade Democrática e O Tribunal de Contas* – Revista de Direito Administrativo; Editora Renovar Ltda; nº 194, out/dez/93.
- VASCONCELOS, Edson Aguiar de. *Instrumento de Defesa da Cidadania na Nova Ordem Constitucional*. 1ª Edição; Editora Forense; Rio de Janeiro, 1993.