

RICARDO ARTHUR VIANNA BONATTO

**TRIBUNAL DE CONTAS: ANÁLISE DA SUA COMPETÊNCIA À LUZ DA
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

CURITIBA

2007

RICARDO ARTHUR VIANNA BONATTO

**TRIBUNAL DE CONTAS: ANÁLISE DA SUA COMPETÊNCIA À LUZ DA
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

**Monografia apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de bacharel em
Direito, Curso de Graduação em Direito,
Setor de Ciências Jurídicas, Universidade
Federal do Paraná.**

Orientador: Ângela Cássia Costaldello

CURITIBA

2007

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais e irmã, que me ditaram a direção certa a tomar nos momentos de indecisão, pelo apoio e compreensão durante o longo caminho percorrido até aqui.

SUMÁRIO

RESUMO	vi
INTRODUÇÃO	1
1 CONTROLE: CONCEITO E SUA CONJUNTURA NO ESTADO DE DIREITO	3
1.1 CONCEITO	3
1.2 CONTROLE NO ESTADO DE DIREITO.....	4
2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	7
2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	7
2.2 CONCEITO	8
2.3 CLASSIFICAÇÃO	9
2.3.1 Tipos de controle	10
2.3.2 Forma de controle.....	11
2.3.2.1 Quanto ao órgão que exerce o controle	11
2.3.2.1.1 Controle Administrativo	11
2.3.2.1.2 Controle Político, Parlamentar ou Legislativo.....	14
2.3.2.1.3 Controle judicial.....	15
2.3.2.2 Quanto ao momento de seu exercício.....	18
2.3.2.2.1 Prévio	18
2.3.2.2.2 Concomitante	18
2.3.2.2.3 Posterior	19
2.3.2.3 Quanto à Localização do controlador	20
2.3.2.3.1 Interno	20
2.3.2.3.2 Controle Externo	22
3 TRIBUNAIS DE CONTAS	24
3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	24

3.2	O TRIBUNAL DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	27
3.3	FUNÇÕES.....	28
3.3.1	Função Consultiva, opinativa ou informadora.....	30
3.3.2	Função contenciosa ou jurisdicional	31
3.3.3	Função Fiscalizadora.....	34
3.3.4	Função sancionadora ou corretiva.....	35
3.3.5	Outras funções.....	36
3.4	NATUREZA JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS	37
4	COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	39
4.1	COMPETÊNCIAS DE AUXÍLIO AO PODER LEGISLATIVO	41
4.1.1	Apreciação das Contas anuais do chefe do Executivo	41
4.1.2	Realização de inspeções e auditorias.....	44
4.1.3	Prestação de informações ao Poder Legislativo.....	44
4.2	COMPETÊNCIAS EXCLUSIVAS DO TRIBUNAL DE CONTAS	45
4.2.1	Julgamento das contas dos administradores e outros responsáveis.....	45
4.2.2	Apreciação das admissões de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.....	46
4.2.3	Realização de inspeções e auditorias.....	50
4.2.4	Fiscalização das contas nacionais de empresas supranacionais	50
4.2.5	Fiscalização da aplicação de recursos transferidos.....	51
4.2.6	Aplicação de sanções	52
4.2.7	Fixação de prazo para saneamento de ilegalidade.....	54
4.2.8	Sustação de execução de ato impugnado	54
4.2.9	Representação sobre irregularidade ou abuso	55
4.2.10	Impugnação e sustação de contrato.....	56
	CONCLUSÃO	58
	BIBLIOGRAFIA	61

RESUMO

O presente estudo destina-se à análise das competências constitucionalmente atribuídas ao Tribunal de Contas. Para tanto, traçou-se, primeiramente, um panorama acerca da importância do controle da Administração Pública no Estado Democrático de Direito. A partir disso, classificou-se, didaticamente, os diversos tipos e formas de controle, apontando suas características peculiares, de modo a facilitar o entendimento. Ademais, tratou-se da evolução histórica das Cortes de Contas, ressaltando suas mudanças funcionais e estruturais, para, no final, esclarecer sua hodierna inserção constitucional. Por fim, examinou-se, minuciosamente, as competências constitucionais destinadas aos Tribunais de Contas, dividindo-as em dois grandes grupos: as de auxílio ao Poder Legislativo e as exclusivas das Cortes de Contas, apresentando as principais discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema.

Palavras-chave: Tribunal de Contas, Administração Pública, Controle Externo.

INTRODUÇÃO

O papel capital dos Tribunais de Contas no desenvolvimento do Estado Democrático de Direito é uma realidade da qual nenhum operador jurídico pode ficar alheio. Aliás, esse é um tema que a cada dia é mais freqüente nos debates jurídicos.

No Brasil, a atuação de tal instituição não é como mera julgadora das contas de gestores públicos, não cabe a ela apenas zelar pelo correto emprego do erário público, mas também lutar para que as despesas estejam focadas na satisfação das necessidades coletivas, defendendo, assim, os interesses dos cidadãos na medida em que analisa o desempenho do Estado e indica alternativas de melhorias.

Ora, a atuação desta instituição tem importância ímpar no campo do controle externo, e, via de consequência, na espinha dorsal da Administração Pública brasileira.

Nessa perspectiva, procurou-se, no presente trabalho, aprofundar a questão a partir das premissas estabelecidas na Constituição de 1988, demonstrando de maneira clara e objetiva os principais pontos acerca da Corte de Contas, de modo a desmistificar a atuação desta instituição.

Para tanto, foi necessário, em um primeiro momento, abordar o conceito de controle, bem como analisar sua importância no Estado de Direito (capítulo 1).

Posteriormente, ressaltou-se o controle específico da Administração Pública brasileira, determinando suas características peculiares e procurando estabelecer, de forma didática, um critério lógico para sua classificação (capítulo 2).

Realizou-se, também, o estudo específico dos Tribunais de Contas, abarcando sua evolução histórica, desde a proposta de Rui Barbosa até os dias atuais, a modificação experimentada na legislação sobre esse tema, sua hodierna inserção constitucional e suas basilares funções, trazendo à baila relevantes embates doutrinários (capítulo 3).

Por fim, adentrou-se na questão das competências constitucionais das Cortes de Contas, apreciando, minuciosamente, o rol positivado no artigo 71 da

Constituição pátria, buscando sistematizar, através da análise de textos doutrinários e da jurisprudência, seus aspectos fundamentais (capítulo 4).

Procurou-se, assim, aprofundar a essência do assunto, fazendo um apanhado das questões mais relevantes, procurando facilitar a compreensão do papel dos Tribunais de Contas no Brasil.

1 CONTROLE: CONCEITO E SUA CONJUNTURA NO ESTADO DE DIREITO

A palavra controle comporta distintas acepções, ora mais abrangentes, ora mais restritivas. Desta forma, dependendo da natureza para qual se queira utilizá-la, nota-se uma freqüente variação de significados. Assim, imperioso se faz definir os limites de que se quer revestir a expressão, para, na continuidade do feito, usufruí-la como exercício das atribuições cometidas constitucionalmente aos Tribunais de Contas.

1.1 CONCEITO

Com uma breve busca nos dicionários, constata-se que a palavra controle adota, etimologicamente, diversas acepções, como “domínio; mando; governo; comando; fiscalização; ato ou poder de dominar, regular, guiar ou restringir”¹.

Cronologicamente, as definições de controle mais semelhantes àquelas que encontramos hodiernamente nasceram à época dos principados, com a finalidade de verificar se os súditos realizavam de maneira adequada a função a eles delegada pelos governantes. Extrai-se da história, portanto, que o termo controle denota a idéia de “fiscalizar aqueles que não merecem a confiança direta do soberano, pessoas de menor importância na administração dos negócios do Rei.”²

Na esteira da divergência etimológica sobre a expressão controle, vale referência à concepção oriunda do latim medieval *contra-rotulum*, que, segundo Massimo Severo GIANNINI³, traduzido para o francês significa *Contre-rôle*, ou seja, um exemplar do rol de contribuintes, com base no qual se examinava a operação do exator.

¹ HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Minidicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 109.

² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Ética e Controle*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7695>>. Acesso em: 16 maio 2007.

³ GIANNINI, Massimo Severo. *Controllo: Nozioni e Problemi*. Apud GUALAZZI, Eduardo Botelho. *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 21-22.

Em meados do século XVII, constata-se a evolução do termo, passando a significar fiscalização, verificação, governo, domínio, aproximando-se, assim, do sentido atual.

Na doutrina pátria, segundo o insigne jurista Lincoln Magalhães da ROCHA, o termo controle se fez presente na metade do século XIX nos escritos de lavra do publicista Pimenta Bueno⁴. Todavia, a ilustre Professora Odete MEDAUAR, consigna a origem do termo controle no Direito brasileiro a partir de 1941, com sua primeira aparição na obra *Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, de autoria do ínclito Seabra Fagundes.

Odete MEDAUAR, com espeque nas lições de BERGERSON, trata da etimologia e acepções da palavra controle, arrolando seis definições: dominação, direção, limitação, vigilância ou fiscalização, verificação e registro⁵.

Ora, independente da origem cronológica, verifica-se que o termo controle adota, numa primeira análise, um viés negativo, opressor, restritivo, todavia buscar-se-á demonstrar que ele também é elemento fundamental para a garantia de direitos e liberdades individuais, sendo essencial na estrutura e no potencial desenvolvimento do Estado Democrático de Direito.

Ao longo do presente trabalho a palavra controle adotará de forma ordinária o sentido de verificação, fiscalização, e de maneira pontual, o de registro, sendo seu objeto a Administração Pública em sentido *lato*, uma vez que se versará acerca do controle peculiar realizado pelos Tribunais de Contas.

1.2 CONTROLE NO ESTADO DE DIREITO

Hodiernamente, no Direito pátrio, o controle da Administração Pública tornou-se um imperativo categórico, haja vista os ideais propostos pela Constituição de 1988, todavia, ao longo da história nem sempre esse controle foi possível ou, sequer, imaginável.

⁴ ROCHA, Lincoln Magalhães da. A função controle na administração pública orçamentária – controle interno e externo. In: SOUZA, Alfredo José de. *O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 186.

⁵ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p 13-15.

No período feudal, caracterizado pela descentralização, cada feudo apresentava um comandante, de maneira a distribuir o poder pelos diversos clãs. Esse quadro começou a se transformar na Idade Moderna, com o aparecimento das monarquias absolutistas, nas quais havia uma verdadeira concentração de poder nas mãos do monarca. Ora, a unificação do poder e o posterior declínio da influência exercida pela igreja católica fortaleceram de maneira substancial o chamado Estado de Polícia, próprio das monarquias absolutistas.

No Estado de Polícia, o poder estatal era ilimitado, sem submissão à lei, possibilitando ao soberano fazer o que achasse conveniente. Não existia nenhuma possibilidade de controle das ações estatais, nenhum meio capaz de bloquear as atitudes do monarca.

Tal quadro de insubordinação legal do poder político sofreu mudanças significativas após movimentos liberais do século XVII e XVIII, máxime a Revolução Francesa, ou seja, no início da Idade Contemporânea, já se ouviam vozes exigindo uma regulação mais contundente dos atos dos administradores, pautada nos ideais do liberalismo e dos interesses dos cidadãos.

Desta forma, surgiu o chamado Estado de Direito em substituição ao Estado de Polícia, com esboço nos princípios da legalidade, igualdade e separação dos Poderes, subordinando-os à ordem jurídica e ao controle judicial, visando a garantir a proteção dos direitos individuais, tanto nas relações entre particulares, bem como entre estes e o Estado.

Segundo Adolfo MERKL, “O Estado de Polícia se apresenta como aquele Estado cuja administração se acha legalmente incondicionada, enquanto o Estado de Direito oferece uma administração condicionada legalmente”.⁶

Assim, a idéia de controle é inseparável da idéia de Estado de Direito, tendo como objetivo principal a liberdade do cidadão. Nas palavras de JEAN-MARE PONTIER

O controle da Administração é o ‘signe’, ao mesmo tempo que a consequência do Estado de Direito. Há Estado de Direito quando, em um país, existe uma hierarquia de

⁶ MERKL, Adolfo. Teoria general del derecho administrativo. *Apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. As carreiras jurídicas e o controle da Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo aplicado*, Curitiba, a. 4, n. 12, jan./mar. 1997, p. 57.

normas com certa permanência para assegurar as relações jurídicas, e uma garantia efetiva de respeito da norma superior pela norma inferior, estando entendido que as normas produzidas pela administração não podem ser normas inferiores, subordinadas a outras normas.

Ora, a República Federativa do Brasil, conforme o primeiro artigo da constituição hodierna⁷, constitui um Estado Democrático de Direito, cujas bases advêm do Estado de Direito supra mencionado, mas com ele não se confunde. Nesse sentido, José Afonso da Silva leciona que “a configuração do estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito.”⁸

O Estado Democrático de Direito pátrio, calcado na dignidade da pessoa humana, visa sobrepujar as desigualdades sociais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social⁹. Por evidente, também adotou como princípios basilares a legalidade, a igualdade, a segurança jurídica e a separação dos poderes. Este último compõe a base do Estado Liberal, tendo sido incorporado como cláusula pétrea na Constituição atual, visando proteger as liberdades e exaltar os valores democráticos.

Tal doutrina de tripartição dos poderes, sustentada por Montesquieu, demanda a necessidade da criação de *freios e contrapesos* que controlem e limitem o exercício do poder político. Segundo o autor, só o poder controla e limita o poder, desta forma, seria preciso que “le pouvoir arrête le pouvoir”¹⁰ (que o poder detenha o poder). Com espeque nos ideais supra referidos, estruturou-se o sistema *checks and balances* (pesos e contrapesos) na regulação e limitação dos Poderes Estatais.

Com a adoção deste sistema pelo Direito pátrio, houve uma instrumentalização sistemática dos mecanismos de controle da Administração,

⁷ Constituição Federal de 1988, artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

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

⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.119.

⁹ Idem, p. 122.

¹⁰ MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1993, p. 170.

na medida em que se ampliou a preocupação com o controle das atividades administrativas¹¹, face à supremacia do interesse público.

2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Durante décadas, a Administração Pública no Brasil teve sua estrutura altamente afetada por um quadro envolto por interesses escusos e vícios inaceitáveis, tais como o clientelismo, o nepotismo, a corrupção, a inibição à democracia e à participação popular, a falta de transparência nas gestões dos recursos públicos e a inexistência de efetivos mecanismos de controle.

Após o extenso período autoritário, a Carta Magna de 1988, marco do *novel* momento democrático, trouxe dentre seus objetivos primordiais compatibilizar a Administração Pública aos ideais do Estado Democrático de Direito, modificando, assim, variados aspectos correlacionados ao setor público.

Visando a moldar e aperfeiçoar o setor, positivou princípios a serem observados por toda Administração (direta e indireta), como, por exemplo, o rol do artigo 37, legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência. Ademais, fez previsão acerca dos requisitos e modo de acesso aos cargos ou empregos públicos, bem como aos cargos em comissão, estabeleceu o teto máximo de remuneração dos agentes, dispôs sobre contratações temporárias e assuntos da mais alta relevância, tais como licitações e contratos públicos, dentre outros.

Em consonância com seus fundamentos, elevou os mecanismos de controle da Administração a patamares nunca alcançados, aumentando sobremaneira a preocupação com os escassos recursos públicos e, conseqüentemente, com sua gestão e aplicação em prol do atendimento das infinitas necessidades dos cidadãos.

¹¹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 210-211.

Saliente-se que é por meio da Administração Pública que o Estado atende as prioridades politicamente escolhidas pelo Governo. Destarte, assume importância ímpar o estudo acerca do controle das ações dos gestores da coisa pública, levando em consideração o interesse público em jogo.

2.2 CONCEITO

Como visto, a idéia de controle, intrinsecamente ligada à de Estado de Direito, ganhou atualmente importância sobremaneira, haja vista as sucessivas notícias envolvendo corrupção, má aplicação e falta de efetividade na administração dos escassos recursos públicos.

Desta forma, ganha status a fiscalização dos atos do Estado e sua conseqüente responsabilização. Nesse contexto, o controle deve ser um exercício de conformação, de verificação da atuação da Administração frente aos princípios e regras do ordenamento jurídico pátrio.

Maria Sylvia DI PIETRO registra com propriedade que:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa¹².

Ainda, segundo o jurista Evandro Martins GUERRA, o controle da Administração Pública é, em síntese:

A possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme aos modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator¹³.

Este controle, na verdade, representa um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 636.

¹³ GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração Pública*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 90.

e de revisão da atividade administrativa em quaisquer das suas esferas de poder.¹⁴

Enquanto a fiscalização se caracteriza por ser o poder de averiguação das atividades dos órgãos e agentes administrativos, ou seja, verifica-se se a atividade está cumprindo sua finalidade, a revisão consubstancia-se no poder de corrigir condutas administrativas, seja por ilegalidades, seja por mudanças nas políticas públicas.

O controle da Administração Pública deve, pois, ser compreendido em sentido lato, de forma a englobar a Administração direta e indireta, bem como todos aqueles realizam atividades administrativas em nome desta.

Ora, mesmo havendo previsão constitucional do dever da Administração Pública pautar-se pelo princípio da legalidade, nenhuma eficácia teria o arcabouço legal caso não existissem mecanismos para controlar e fiscalizar a conformidade da atuação de seus agentes com os princípios e normas expostos no ordenamento jurídico.

Isto posto e tendo-se em vista a importância do tema, abordar-se-á de forma minuciosa, nos tópicos seguintes, os tipos e as formas de controle da Administração Pública.

2.3 CLASSIFICAÇÃO

A magnitude do tema colocado em análise fomentou vastos exames pela doutrina pátria, podendo ser constatadas diversas classificações¹⁵. Todavia, as expressões *tipos de controle*, *formas de controle* e *sistemas de controle* são utilizadas sem muita precisão técnica.

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, p. 730.

¹⁵ Hely Lopes MEIRELLES propõe a seguinte classificação: hierárquico e finalístico; interno e externo; prévio ou preventivo, concomitante ou sucessivo e subsequente ou corretivo; de legalidade ou legitimidade e de mérito (MEIRELLES, Hely. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 599-602). Para Odete MEDAUAR o controle pode ser dividido em: legalidade, de mérito e controle da 'boa administração'; prévio, concomitante e sucessivo; controle por ato e de atividade; de ofício, por provocação ou compulsório (MEDAUAR, Odete. *Op. cit.*, p. 407). Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, por sua vez, classifica em: administrativo, legislativo e judicial; prévio, concomitante e posterior; interno e externo; legalidade e de mérito (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo...*, p. 623-625)

Ora, tendo em vista as escassas contribuições que classificações sem o mínimo critério lógico-racional aferiram para a evolução técnico-científica do Direito, e mais especificamente para o objeto em pauta, pretendeu-se, no presente trabalho, fazer uma divisão sinóptica, calcada na existência de formas distintas, ainda que com atuações permeadas entre si, visando à compreensão e organização do conhecimento.

2.3.1 Tipos de controle

No modelo constitucional pátrio, o controle pode ser do tipo legalidade, legitimidade e economicidade. Com pequenas nuances na doutrina, é esta trilogia que prevalece.

Registre-se que os controles contábil e operacional, segundo Jorge Ulysses Jacoby, são absorvidos pelos três apontados, sem que com isso reduza-se-lhes a importância¹⁶.

O controle de legalidade origina-se evidentemente do princípio da legalidade, o qual nasce, como já mencionado, com a própria idéia de Estado de Direito. Destarte, o Poder Público é obrigado a agir de acordo com a lei, sendo-lhe proibido tudo o que a lei não permitir. Torna-se essencial, portanto, uma avaliação sobre a correspondência dos atos realizados com as normas positivadas no ordenamento jurídico.

Helio Saul Mileski, ao analisar o tema, afirma que:

O controle de legalidade decorre da obrigatoriedade de cumprimento do princípio constitucional da legalidade dirigido à Administração Pública, sendo este específico do Estado de Direito e, no dizer de Celso Antonio, o princípio basilar do regime jurídico-administrativo: 'é justamente aquele que qualifica e que lhe dá identidade própria.'¹⁷

Do exame da legalidade poderá resultar a anulação do ato pelo próprio órgão controlador, ou então a determinação de que a autoridade competente assim proceda.

¹⁶ FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. *Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 47.

¹⁷ MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 146.

O controle de legitimidade, por sua vez, diz com a apreciação da substância do ato. Examinam-se, pois, os motivos determinantes do ato administrativo¹⁸ e seus resultados (diretos e indiretos). Com isso, objetiva-se proteger a finalidade última da Administração - a satisfação dos interesses coletivos -, sendo imperativa a impessoalidade e a supremacia do interesse público. O exame de legitimidade deve abordar de forma minuciosa, portanto, a finalidade e motivação apresentada. Desta maneira, atos com desvio de finalidade caracterizam-se como ilegítimos e devem ser fulminados de pronto.

Por fim, o controle de economicidade é aquele que:

Visa aferir a relação entre custo e o benefício das atividades e resultados obtidos pelos administradores na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, pelos aspectos da eficiência e eficácia à luz de critérios ou parâmetros de desempenho. Posto que, nem tudo que é de custo reduzido atende bem a coletividade¹⁹.

Assim sendo, o administrador público, face à inópia de recursos, deve controlar as receitas e as despesas, a fim de que desperdícios sejam evitados, observando sempre a relação custo/benefício, e respeitando os interesses e necessidades da população.

2.3.2 Forma de controle

2.3.2.1 Quanto ao órgão que exerce o controle

2.3.2.1.1 Controle Administrativo

Nas lições de Maria Sylvia DI PIETRO, controle administrativo “é o poder de fiscalização e controle que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação”²⁰.

¹⁸ Gaston Jèze, doutrinador francês, elaborou a teoria denominada Teoria dos Motivos Determinantes, através da qual enumera 11 regras essenciais para o exame desse salutar elemento constitutivo dos atos administrativos. Tal teoria pode ser encontrada no livro, *Les principes généraux du droit administratif*, Ed. Giard & Brière, Paris, 1936.

¹⁹ NAGEL, José. Normas gerais sobre fiscalização e julgamento a cargo do TCU. *Apud* FERNANDES, Jorge Ulisses Jaboby. *Op. cit.*, p. 49.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo...*, p. 639.

A Administração Pública tem o poder, mas também o dever de fiscalizar e anular os seus atos eivados de ilegalidades ou mesmo se inconvenientes ou inoportunos, uma vez que sua atuação deve pautar-se de acordo com a exigência constitucional, no que diz respeito ao atendimento dos princípios positivados no artigo 37 da Carta Magna pátria (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), com vista ao atendimento da satisfação das necessidades públicas.

De acordo com Hely Lopes MEIRELLES, controle administrativo seria:

Todo aquele que o Executivo e órgãos da administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando a mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo quê é um controle de legalidade e de mérito.²¹

Tal controle abrange tanto os órgãos da Administração Direta, como as pessoas jurídicas da Administração Indireta.

O controle sobre os órgãos da Administração Direta decorre do poder de auto-tutela, ou seja, a Administração Pública deve reexaminar seus atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes, podendo anulá-los ou revogá-los.

A revogação é um ato privativo da Administração Pública pelo qual se eliminam os efeitos de um ato administrativo mediante outro ato administrativo. Em outras palavras, é a extinção de um ato administrativo por outro ato administrativo por pretextos de conveniência e oportunidade, respeitando-se, todavia, seus efeitos pretéritos. Desta forma, a revogação opera somente efeitos *ex nunc*.

Já a anulação é uma forma de extinção do ato administrativo que pressupõe uma relação jurídica ilícita, um ato administrativo eivado de vícios, independente de sua conveniência ou oportunidade. A falta de alguma formalidade essencial do ato, por exemplo, pode fundamentar a sua anulação. Esta anulação é um dever da Administração Pública, porém não lhe é privativa, podendo também ser declarada pelo Poder Judiciário. Ressalte-se que o ato administrativo anulado tem conseqüências diversas da revogação, sendo extinto desde a sua edição, ou seja, com efeitos *ex tunc*.

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo...*, 2004, p. 644.

O poder de auto-tutela está intimamente ligado com o princípio da hierarquia, o qual diz respeito à estruturação dos órgãos da Administração Pública, que se encontram verticalmente escalonados, numa relação de coordenação e subordinação. É com espeque neste princípio que se possibilita à autoridade superior rever os atos praticados pelos seus subordinados, podendo avocar a sua competência ou delegar atribuições.

Ora, esta possibilidade de reexame de seus próprios atos restou amplamente reconhecida pelo Poder Judiciário, principalmente após a edição da Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, nestes termos:

A Administração Pública pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Essa espécie de controle pode ser exercida *ex officio*, quando a própria autoridade competente constata a ilegalidade de seu ato ou de atos de seus subordinados, ou pode ser provocada pelos administrados, objetivando o reexame do ato perpetrado, através dos recursos administrativos. Saliente-se que tais recursos são todos os meios que podem se valer os administrados para provocar o reexame do ato pela Administração Pública.

A Administração Indireta, por sua vez, é controlada de forma diversa. Não há presença de um controle hierárquico da Administração Direta sobre a Administração Indireta, mas sim aquilo que chamamos de tutela.

A tutela caracteriza-se por ser uma forma especial e peculiar de controle que a Administração Direta exerce sobre as atividades das entidades da Administração Indireta (descentralizadas). Este controle é totalmente previsto em lei, a qual define a amplitude e a extensão deste controle, visando, assim, assegurar a autonomia dada a essas pessoas jurídicas.

Destarte, o controle administrativo visa substancialmente à melhoria da eficiência, eficácia e efetividade da atuação estatal.

2.3.2.1.2 Controle Político, Parlamentar ou Legislativo

Na tradicional tripartição dos Poderes, coube ao Legislativo as funções de legislar e fiscalizar, ambos com o mesmo grau de importância.

O ilustre constitucionalista José Afonso da Silva afirma que as funções do órgão legislativo não se resumem à competência para elaborar as leis, pois também englobam a atividade de fiscalização e controle, entre outras.^{22 23}

Dos ensinamentos de Helio Saul MILESKI, extrai-se que “no regime constitucional da separação dos Poderes há o controle do poder pelo poder, mas com o dever de ser salvaguardada e respeitada a independência de cada um, tendo-se em conta a harmonia que deve existir na atuação funcional dos Poderes do Estado”.²⁴

Desta maneira, o Legislativo deve exercer o seu controle de forma a respeitar as delimitações impostas pela Constituição da República, e, conseqüentemente, a independência e harmonia entre os Poderes. Ressalte-se que esse controle não pode ser ampliado para além dos limites constitucionalmente instituídos, sob pena de ofender o princípio da separação do poderes.

O controle legislativo ou parlamentar pode ser entendido, em sentido irrestrito, como o controle exercido pelas instituições políticas sobre os atos dos administradores da *res publicae*, e em um exame *stricto sensu* pode ser classificado como o controle exercido pelos mandatários eleitos pelo povo sobre os atos dos administradores públicos, caracterizando-se por ser um controle eminentemente político, mas também com viés financeiro.

A respeito, Hely Lopes MEIRELLES assevera que o controle parlamentar é “controle eminentemente político, indiferente aos direitos individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade”.²⁵

²² SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 520.

²³ A função legislativa não será abordada no presente trabalho por fugir do objeto do presente estudo, já o controle legislativo, por outro lado, será minuciosamente trabalhado.

²⁴ MILESKI, Helio Saul. *Op. cit.*, p.143.

²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo...*, 2004, p. 673.

O controle político ou direto é desempenhado pelos membros do Poder Legislativo, através de seus órgãos (Congresso Nacional: Senado e Câmara dos Deputados, no âmbito federal; Assembléias Legislativas, nos Estados; e Câmaras de Vereadores, nos Municípios, bem como por seus órgãos e comissões parlamentares respectivas).

Tal controle abrange tanto o aspecto da legalidade como o próprio mérito, fundamentando sua natureza política, já que examina não só a consonância das decisões dos administradores ao ordenamento jurídico, mas também os critérios de conveniência e oportunidade diante do interesse público. Adentra, portanto, a discricionariedade do ato.

O aspecto financeiro do controle – também chamado de controle indireto - resta caracterizado quando realizado com o auxílio de órgãos técnicos especializados, como, por exemplo, os Tribunais de Contas. Esse controle está previsto nos artigos 70 *usque* 75 da Carta Magna pátria, abarcando a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

O Controle Parlamentar, visa, em última análise, a preservação dos valores democráticos e o interesse do povo.

2.3.2.1.3 Controle judicial

O controle realizado pelo Poder Judiciário assume papel essencial na regulação e limitação dos Poderes, vez que, para alguns doutrinadores, o Brasil adotou a idéia de jurisdição una, pela qual o poder judiciário tem o monopólio da função jurisdicional, ou seja, somente ele aprecia, com força de coisa julgada, lesão ou ameaça ao direito.

Segundo Maria Sylvia DI PIETRO:

O controle judicial constitui, juntamente com o princípio da legalidade, um dos fundamentos em que repousa o Estado de Direito. De nada adiantaria sujeitar-se a Administração Pública à lei se seus atos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade que permitam apreciar e invalidar os atos ilícitos por ela praticados.²⁶

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo...*, p. 654.

O Judiciário, pois, exerce controle com espeque na regra insculpida no artigo 5º, XXXV, da Magna Carta Federal²⁷, o qual garante que nenhuma lesão ou ameaça de lesão ao direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário.

Tal controle é realizado sobre os atos do Poder Executivo e da administração dos demais órgãos do Estado, bem como sobre a consonância dos atos do Poder Legislativo com a Lei Maior.

A respeito, Juarez FREITAS, ao explanar sobre a necessidade de a Administração Pública acatar as decisões judiciais, afirma que:

Em Carta pautada pela referida unicidade de jurisdição, a Administração Pública precisa, vez por todas, exemplarmente, acatar os pronunciamentos irrecorríveis do Poder Judiciário, sob pena de fazer perecer a credibilidade do próprio sistema de controle, dele subtraindo o hálito vital do respeito mútuo e da independência harmônica (artigo 2º e 60, §4º, III da CF).²⁸

Ora, há aqui fundamentos básicos, como o de proteger o interesse e patrimônio públicos, o de garantir os direitos e garantias individuais e coletivas (evitando abusos e desvios de poder) e o de promover a responsabilização dos administradores e administrados.

Saliente-se que o Judiciário pode apreciar os atos da Administração Pública no que concerne à legalidade, à forma do ato e à intenção do agente, não adentrando nas dimensões subjetivas ou discricionárias (oportunidade e conveniência), também chamada de mérito. A questão da discricionariedade é tratada, como já mencionado, no âmbito dos controles políticos e administrativos.

Ao Poder Judiciário, portanto, é vedado apreciar o mérito dos atos administrativos cabendo-lhe o exame da legalidade do ato, sob pena de implicar a derrogação do princípio da separação dos Poderes.

Sobre o assunto vale mencionar as palavras do ilustre doutrinador Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO:

²⁷ Constituição Federal de 1988, artigo 5º, XXXV: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

²⁸ FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 41.

O campo de apreciação subjetiva – seja por conter-se no interior das significações efetivamente possíveis de um conceito legal fluido e impreciso, seja por dizer com a simples conveniência ou oportunidade de um ato – permanece exclusivo do administrador e indevassável pelo juiz, sem o quê haveria substituição de um pelo outro, a dizer, invasão de funções que se poria às testilhas com o próprio princípio da independência dos Poderes, consagrado no art. 2º da Lei Maior²⁹.

Ressalte-se, contudo, que não há ato administrativo completamente vinculado e, mesmo naqueles essencialmente discricionários, tem-se uma porção vinculada. Assim, todos os atos têm uma parcela vinculada e uma discricionária.

Dentro da possibilidade de controle judicial da Administração Pública é possível encontrar uma área intangível ao Magistrado que é exatamente a porção discricionária do ato. Essa parcela do ato fica insuscetível de revisão judicial.

Como o princípio da legalidade rege os atos da Administração Pública, quando a lei atribuir uma certa margem de liberdade, não pode o Judiciário subverter a regra e substituí-lo ao administrador, ditando o que acredita ser mais conveniente, ou se é oportuna ou não a edição de determinado ato.

Em nosso ordenamento jurídico, há uma variedade de meios colocados à disposição da sociedade para provocar o controle dos atos da Administração por parte do Poder Judiciário.

De acordo com Hely Lopes MEIRELLES:

Os meios de controle judiciário ou judiciais dos atos administrativos de qualquer dos Poderes são as vias processuais de procedimento ordinário, sumário ou especial de que dispõe o titular do direito lesado ou ameaçado de lesão para obter a anulação do ato ilegal em ação contra a Administração Pública. Essa regra está excepcionada pela ação popular e pela ação civil pública, em que o autor não defende direito próprio, mas, sim, interesse da coletividade ou interesse difuso, e pela ação direta de inconstitucionalidade e pela declaratória de constitucionalidade.³⁰

Todavia, os procedimentos judiciais comuns muitas vezes não obedecem à necessidade de tempo que os fatos de natureza administrativa ou política exigem. Visando abrandar esse problema, existe a possibilidade de julgamentos liminares e os chamados ‘Remédios constitucionais’ (mandado de

²⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 14.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 834.

³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito...*, 2004, p. 687-688.

injunção, mandado de segurança individual e coletivo, habeas corpus, habeas data, dentre outros).

Saliente-se, por fim, que esse controle deve pautar-se pelo princípio do devido processo legal, garantindo-se o direito ao contraditório e à ampla defesa das partes, conforme incisos LIV e LV do artigo 5º, da CF.

2.3.2.2 Quanto ao momento de seu exercício

2.3.2.2.1 Prévio

O controle prévio ou *a priori*, como o próprio nome diz, é um controle preventivo exercido antes da prática do ato administrativo, com escopo de obstar o exercício de ato ilegal ou contrário ao interesse público. Esse controle ocorre de maneira prosaica quando o ato necessita de autorização ou aprovação prévia (artigo 49, II, III, XV, XVI, XVII e 52, III, IV e V, da Constituição Federal).

Em geral, esse modo de controle é realizado pelos Poderes Legislativo e Executivo, nas sanções de leis e fiscalizações pautadas na tutela e auto-tutela. No âmbito do Poder Judiciário, contata-se o controle prévio quando impetrados mandados de segurança preventivos e algumas espécies de ações cautelares.

Infelizmente, tal controle é pouquíssimo utilizado no Brasil, o que é deveras prejudicial ao ordenamento jurídico pátrio.

2.3.2.2.2 Concomitante

O controle concomitante ou sucessivo é aquele exercido no curso da realização da despesa, ou seja, no mesmo momento em que se realiza o ato administrativo, possibilitando a sua sustação sempre que detectadas irregularidades. Essa forma de controle propicia a constatação de eventuais irregularidades de plano, possibilitando seu imediato saneamento, de forma a manter a atuação pública em consonância com a regularidade dos procedimentos.

Segundo a ínclita doutrinadora Maria Sylvia Zanella DI PIETRO:

O controle concomitante, acompanha a atuação administrativa no momento mesmo em que ela se verifica; é o que acontece com o acompanhamento da execução orçamentária pelo sistema de auditoria; ainda, com a fiscalização que se exerce sobre as escolas, hospitais e outros órgãos públicos prestadores de serviços à coletividade³¹.

Destarte, apesar de o controle sucessivo ser bastante eficaz, o ideal ainda é o realizado de maneira prévia.

2.3.2.2.3 Posterior

O controle posterior – principal tipo adotado pelo Direito pátrio - ocorre após a realização do ato, examinando aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade. Ora, constatadas irregularidades, vícios ou falhas, cabe ao administrador declará-lo nulo, anulável ou corrigi-lo; ao legislador retirar a vigência e instaurar, se necessário, as Comissões Parlamentares de Inquérito para investigá-lo; e ao juiz, declarar a ilegalidade ou inconstitucionalidade do ato.

Sobre o assunto, assinala Evandro Martins GUERRA, que “após praticado o ato administrativo, o controle é chamado posterior, *a posteriori* ou corretivo. Possui o propósito de rever o ato para confirmá-lo, se legal, corrigi-lo, no caso de eventuais defeitos apurados ou desfazê-lo, por via da revogação ou declaração de nulidade”³².

A título de exemplo de controle posterior, pode-se mencionar: o julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores públicos (artigo 71, II, da Constituição Federal); controle judicial desempenhado sobre ato praticado por autoridade pública (artigo 109, VIII, da Constituição Federal); o controle realizado pelo Tribunal de Contas quando recebem, examinam e emitem Parecer Prévio sobre as contas anualmente prestadas pelo chefe do Executivo (artigo 71, I, da Constituição Federal).

³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo...*, p. 638.

³² GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p. 97.

2.3.2.3 Quanto à Localização do controlador

2.3.2.3.1 Interno

O controle interno tem incontestável relevância não só para a Administração Pública, mas também para a comunidade, vez que visa a garantir maior eficiência e eficácia nas ações do governo.

Como já mencionado, a Administração Pública tem o poder-dever de fiscalizar e, se necessário, anular os seus atos eivados de ilegalidade, ou mesmo se inconvenientes ou inoportunos, uma vez que sua atuação deve pautar-se de acordo com os princípios constitucionais, com vistas ao atendimento do interesse público.

O sistema de controle interno possui previsão constitucional, envolvendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (artigos 70 *usque* 74, da CF).

Para o insigne Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO:

Consoante o próprio Texto Constitucional (art.74), a Administração – de resto, tal como o Poder Legislativo e Judiciário - deverá manter um sistema integrado de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas e do orçamento; de comprovar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; de exercer o controle de operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, e de apoiar o controle externo.³³

Já Evandro Martins GUERRA, ao tecer comentário acerca do controle interno, afirma ser esse “o controle decorrente de órgão integrante da própria estrutura na qual se insere o órgão fiscalizador. É inerente a cada um dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que, mediante sistema integrado de controle interno, deverão exercer o controle sobre seus próprios atos e agentes”³⁴.

³³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. cit.*, p.795.

³⁴ GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p. 93.

O controle interno, sinteticamente, é aquele que cada órgão exerce sobre seus próprios atos e agentes, ou seja, é um controle realizado intra-órgão, calcado nos princípios da hierarquia e da auto-tutela.

A respeito, assevera Romeu Felipe BACELLAR FILHO que o controle interno:

É executado pelos próprios órgãos da Administração Pública, no exercício do poder hierárquico e nos termos definidos em lei. Tem-se, nesse sentido, que a missão da Administração de controlar a si própria é uma função inerente à atividade administrativa que visa, nesta medida, o controle do cumprimento dos princípios administrativos, ou seja, a observância, na atividade administrativa, do regime jurídico administrativo”.³⁵

Em outras palavras, é uma teia de procedimentos administrativos, máxime no que tange às auditorias, desenvolvida pela Administração Pública, *interna corporis*, para promover a eficiência e eficácia nas operações e examinar o cumprimento das políticas legalmente constituídas, visando ao alcance dos objetivos e metas previamente estabelecidos.

O controle interno, pois, é o gênero em relação à auto-tutela, sendo esta a ação da autoridade administrativa sobre seus próprios atos e de seus subordinados, e aquele a realização do controle por órgão com essa atribuição, integrante da estrutura administrativa.

Para Jorge Ulisses Jacoby FERNANDES, o controle interno se caracteriza por ser o de menor custo, o mais rápido, o menos burocrático e o qualitativamente melhor³⁶.

A Lei Maior de 1988, por sua vez, traz previsão sobre o controle interno no capítulo referente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, quando registra, em seu artigo 74, que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito

³⁵ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Op. cit.*, p.212 .

³⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jaboby. *Tribunal de Contas...*, p. 55.

privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Ainda, em seus parágrafos 1º e 2º, consigna não só a responsabilização solidária dos responsáveis pelo controle interno que, quando cientes de eventuais irregularidades ou ilegalidades, não as levarem ao conhecimento do Tribunal de Contas, mas também a possibilidade, ou melhor, a legitimidade de cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos, denunciarem eventuais irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.

Assim sendo, o controle interno, visando a apoiar aquele exercido externamente, deve orientar a autoridade pública no sentido de prevenir a ocorrência de erros, revendo os atos antes mesmo da atuação do controle externo.

2.3.2.3.2 Controle Externo

O sistema de controle externo é exercido por um Poder ou órgão distinto, não integrante da estrutura organizacional controlada, com o escopo de garantir a atuação da Administração Pública em consonância com os princípios estabelecidos pelo ordenamento jurídico pátrio, através da fiscalização, verificação e correção dos atos.

Em sentido lato, tal controle é desenvolvido pelo poder Judiciário sobre os demais Poderes, na ocorrência de lesão (ou ameaça de lesão) a direitos, provocada pela Administração Pública ou contra ela; bem como pela Administração Direta sobre as entidades da Administração Indireta.

Segundo Miguel Seabra FAGUNDES:

A vigente Constituição expandiu o campo de controle da atividade administrativa pelo Poder Judiciário, de um lado, mediante a criação de novas ações constitucionais (habeas corpus, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção) e reforço das já existentes (ação popular e ação civil pública) e, de outro, pela expressa afirmação de princípios constitucionais da Administração Pública (legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade).³⁷

³⁷ FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 216.

Em sentido estrito – o qual será utilizado no restante desse trabalho - o controle externo é realizado pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas sobre a Administração Direta e Indireta dos demais Poderes³⁸.

Esse controle compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

A respeito, a Constituição Federal de 1988 dispôs que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional no âmbito da União, conforme *caput* do artigo 70, e pelas Assembléias Legislativas nos Estados e Câmaras de Vereadores nos Municípios, conforme artigo 75. Ainda pelo texto Constitucional, denota-se que o controle realizado pelo Poder Legislativo necessita da participação auxiliar dos Tribunais de Contas. É, pois, um controle de índole política, com apreciação técnica do respectivo Tribunal de Contas competente.

Ora, muitos dos representantes do povo, eleitos pelo sufrágio universal, não têm formação acadêmica em matérias de direito, economia, contabilidade, administração ou finanças públicas, pelo que podem contar com o auxílio do Tribunal de Contas, cuja competência vem definida no artigo 71 da Constituição Federal de 1988.

Desta maneira, conclui-se que o controle externo está sob responsabilidade do Poder Legislativo, todavia, sua execução é conferida a um órgão técnico, autônomo e independente dos três Poderes, com competências próprias e funções diferenciadas, o Tribunal de Contas.

A análise das funções e competências do Tribunal de Contas merece uma especial atenção, visto sua importância ímpar no controle do erário e na sustentação do Estado Democrático de Direito. Assim sendo, dedicar-se-á os seguintes capítulos para um exame minucioso das características e elementos específicos desta instituição.

³⁸ GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p. 93.

3 TRIBUNAIS DE CONTAS

3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

No Primeiro Reinado, mais especificamente em 1826, período de transição, marcado por uma forte crise econômica, financeira, social e política, surgiu a primeira tentativa de criação de um Tribunal de Contas no Brasil, tendo como responsáveis os Senadores do Império Visconde de Barbacena e José Inácio Borges.

No Período Imperial, apesar das tentativas, a criação dos Tribunais de Contas restou infrutífera, todavia, a idéia que então foi plantada, tornar-se-ia concreta na República.

No início do período Republicano, através do Decreto 966-A/90, de 07.11.1890, de iniciativa do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa, a citada Corte foi criada, norteada pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e com poderes para controlar os gastos públicos, sendo denominada Tribunal de Contas.

Todavia, embora o decreto tenha criado tal Corte, não chegou a ser executado e nem teve regulamentação. Dessa maneira, sua institucionalização ocorreu apenas em 1891, no artigo 89 da primeira Constituição Republicana do Brasil, que estatuiu: “é instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.

Segundo Luiz Alberto Dias COSTA:

Com a proclamação da República, e por obra e graça de Rui Barbosa, instituiu-se o Tribunal de Contas. Adotou-se o sistema belga, uma vez que esse órgão ficaria responsável pela fiscalização da receita e despesa, sem prejuízo de analisar todos os demais atos que pudessem originar despesas ou mesmo que interessassem às finanças da República, incluindo todos os responsáveis, independentemente do ministério a q estivesse vinculado, com a outorga de quitação, com a possibilidade, ainda, de ordenar o pagamento do que fosse devido, isso acaso fossem verificados desvios ou ilegalidades³⁹.

³⁹ COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 23.

Saliente-se que a Carta republicana elevou pela primeira vez o Tribunal de Contas ao patamar constitucional, sendo esta uma grande evolução para o controle e fiscalização das finanças públicas. Foi então, desse período em diante, figura marcada em todas as Constituições, tendo oscilações em sua competência conforme o momento político em que se encontrava o País.

Na Constituição de 16 de julho de 1934, o Tribunal de Contas teve sua importância majorada e adquiriu um contorno mais claro de suas funções. Uma novidade foi a necessidade de registro prévio de contratos e de despesa, e emissão do parecer prévio com referência às contas do Presidente.

Em dezembro de 1935, foi promulgada a Lei nº 156, dispondo sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, regulamentando o seu funcionamento, delineando sua organização e as demais atribuições⁴⁰.

Em 1937, após um golpe continuísta, Getúlio Vargas suprimiu a Constituição de 1934 e outorgou uma Carta Constitucional com características autoritárias. A Carta outorgada em 1937, lavrada por Francisco Campos, tinha esboço na Constituição polonesa, marcadamente fascista, e recebeu por isso a alcunha popular de Polaca. O novo documento centralizava o poder e conferia exageradas atribuições ao poder Executivo. Nesse período, o Tribunal fez mais um papel de assessoramento do chefe do Executivo que de instituição fiscalizadora de gastos.

No ano de 1946, assumiria a presidência o general Eurico Gaspar Dutra. Em setembro do mesmo ano, promulgou-se a quinta Constituição brasileira. Nela prevaleciam características liberais com sentido conservador, como, por exemplo, a manutenção da república federativa presidencialista, o voto secreto e universal para maiores de 18 anos (excetuando-se soldados, cabos e analfabetos) e a divisão do Estado em três Poderes. O Tribunal de Contas, por sua vez, foi dotado de grande prestígio, recebendo atribuições de grande valia.

Corroborando esse entendimento, Evandro Martins GUERRA assinala:

A partir da Lex Major de 1946, o constituinte brasileiro houve por bem “enquadrar” as Cortes de Contas no capítulo referente ao Poder Legislativo, tendo aquelas alcançado

⁴⁰ BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. TCU: presença na história nacional. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *A história do Tribunal de Contas da União*. Prêmio Serzedello Corrêa 1998: monografias vencedoras. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p.243.

a autonomia pretendida pelo Ministro Rui Barbosa, quando de sua exposição, *in verbis*: corpo de magistratura que, colocado em posição autônoma, 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 inútil.⁴¹

Em 1967, por questões políticas, o Congresso Nacional, já desfalcado de vários elementos vítima de cassações, aprovou uma nova Constituição, que restringia algumas conquistas sociais e democráticas de 1946. A Carta de 1967, em pleno regime militar, reformou o controle de finanças, enfraquecendo as competências das Cortes de Contas, acabando, por exemplo, com o sistema de registro prévio sobre as contas presidenciais.

Por fim, pela Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve sua competência alargada de forma substancial. A Lei Maior de 1988 consignou o Tribunal de Contas na Seção IX, do Capítulo I, do Título IV, que abarca a Organização dos Poderes, mantendo-o acoplado ao Poder Legislativo.

Ao Tribunal auferiu poderes para, em auxílio ao Congresso Nacional, cumprir a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, bem como a fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Hodiernamente, a instituição Tribunal de Contas é o órgão culminante de auxílio do Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública.

Ficou, assim, cristalina a oscilação na importância e, conseqüentemente, na competência das Cortes de Contas na vigência de diversos tipos de governo, sendo diminuta quando autoritários, e dilatada quando pautada por valores democráticos.

Visando demonstrar a importância da Corte de Contas para o ordenamento jurídico pátrio, aprofundaremos, nos itens subseqüentes, suas hodiernas funções, competência e natureza jurídica.

⁴¹ GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p.156.

3.2 O TRIBUNAL DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com o advento da Constituição de 1988, a Cortes de Contas, instituição ligada umbilicalmente ao exercício da cidadania, através do controle da gestão e aplicação dos recursos públicos, assumiu importância ímpar no cenário jurídico nacional, adquirindo excepcional relevância. Exemplo disso foi a opção política de alargar seu rol de competências de maneira significativa.

Hodiernamente, o Tribunal de Contas é essencial no controle externo da Administração Pública, visando a assegurar o correto emprego do erário, evitando abusos e desvios por parte dos administradores, protegendo, assim, os interesses dos cidadãos.

A Corte de Contas, como bem menciona Jacoby FERNANDES, deve ser considerada, em todos os sentidos, como modelo institucional para controle das finanças e da gestão pública.⁴²

O Tribunal, como será demonstrado posteriormente, é detentor de autonomia administrativa e financeira, atuando como verdadeiro guardião do princípio republicano, vez que, segundo José Afonso da SILVA, o princípio republicano “só tem eficácia de princípio do Estado Democrático enquanto as demais instituições de apuração dessas contas gozarem de autonomia e prestígio para cumprimento dessa elevada missão, do contrário tudo não passará de mero exercício de resultados práticos”.⁴³

A Lei Maior enquadrou essa elevada instituição dentro do Capítulo do Poder Legislativo, Seção IX, artigos 71 *usque* 75, definindo muito bem suas competências e atribuições institucionais, além dos direitos e deveres de seus membros.

Dentro de suas competências basilares, salta aos olhos a colaboração ao Congresso Nacional no exercício do controle externo, agora não só em relação ao exame da legalidade dos atos administrativos, mas também quanto à legitimidade e economicidade dos mesmos. Ademais, no exercício de suas funções cabe ao Tribunal de Contas, dentre outras atribuições, apreciar as

⁴² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Auditorias independentes ou Tribunal de Contas? Enron e Banco Nacional: lições para guardar na memória. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, n. 91, p. 58-63, jan./mar. 2002, p. 61.

⁴³ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 103.

contas anuais do Presidente da República, realizar inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos três Poderes, bem como representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

O Tribunal de Contas da União, com jurisdição em todo território nacional, foi designado como modelo padrão para os órgãos similares estaduais e municipais, tendo as mesmas prerrogativas de autonomia constitucional garantidas aos Tribunais do Poder Judiciário.

Sobre o assunto, registra com propriedade o ilustre Manoel GONÇALVES, amparado em Rubens Catelli, que a norma do artigo 75 da Constituição Federal de 1988⁴⁴ “dispõe sobre matéria de competência obrigatória pelos Estados-membros, não permitindo, em consequência, a estes qualquer distorção na aplicação das normas que corporificam o sistema de fiscalização instituído”⁴⁵.

Dessa forma, a Instituição pode realizar de forma mais efetiva a fiscalização em todos os Poderes do Estado, Administração Direta e Indireta, bem como todos aqueles que tiverem sob sua guarda ou responsabilidade dinheiros, bens ou valores públicos, por qualquer período de tempo.

3.3 FUNÇÕES

O Tribunal de Contas, como já mencionado, foi consignado na Carta Política de 1988, na Seção IX, do Capítulo I, do Título IV, que abarca a Organização dos Poderes, mantendo-o acoplado ao Poder Legislativo, máxime no que tange os artigos 70 *usque* 75.

O *modus operandi* da Corte de Contas foi substancialmente ampliado na Constituição de 1988, envolvendo diferentes funções e atividades autônomas e relevantes. Essas funções são atividades peculiares, típicas, destinadas aos Tribunais de Contas, compostas de uma ou mais competências, formando o cerne, a essência da existência do ser estatal.

⁴⁴ Prevê o artigo 75 da Constituição de 1988 que as normas estabelecidas na Seção IX (Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária) são aplicadas, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, assim como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

⁴⁵ GONÇALVES, Manoel. Comentários à Constituição brasileira de 1988. *Apud* FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunal de Contas...*, p. 482.

De fato, após a análise de várias obras⁴⁶, conclui-se que a divisão mais apropriada sobre as funções do Tribunal de Contas é a proposta por Evandro Martins GUERRA⁴⁷, o qual decompõe o exercício das missões constitucionais das Cortes de Contas em quatro funções básicas, agrupando-as de acordo com sua natureza:

- Consultiva, opinativa ou informadora - quando em virtude do item primeiro do artigo 71 da Carta Magna, os Tribunais apreciam as contas do chefe do Poder Executivo, emitindo parecer prévio, laboram em prol do Legislativo, posto este ser o titular do julgamento político das contas anuais, bem como na prerrogativa disposta no item III, de controle de admissão de pessoal, aposentadorias e reformas e no inciso VII, ao prestar as informações solicitadas;
- Contenciosa ou jurisdicional - artigo 71, II, da Constituição Federal, quando julgam e liquidam as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
- Sancionadora ou corretiva - o item VIII prevê a possibilidade de o Tribunal de Contas aplicar, quando for constatada ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei, podendo fixar multa proporcional ao dano causado, além de outras cominações, visando à recomposição do erário; ademais, a fixação de prazos para correção de atos, consoante inciso IX, sustação dos atos não corrigidos, prevista no inciso X, também compõem o plexo de atribuições;
- Fiscalizadora - artigo 71, incisos IV, V e VI da atual Constituição, possibilita ampla atuação tanto na área contábil, financeira,

⁴⁶ A título de exemplo, vale mencionar a classificação de Eduardo Lobo Botelho GUALAZZI, que, ao analisar o teor do art. 71, entendeu ter o Tribunal de Contas as seguintes funções: a) consultiva (incisos I e III); b) verificadora (inciso II); c) inspetiva (inciso IV); d) fiscalizatória (incisos V e VI); e) informativa (inciso VII); f) coercitiva (inciso X); i) declaratória (inciso XI) (GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Revista dos tribunais, 1992, p.193). Já Cristina BUSQUETS e Maria Beatriz MARTINS classificam as funções em: técnica opinativa, verificadora, administrativa e jurisdicional (BUSQUETS, Cristina Del Pilar; MARTINS, Maria Cristina Prata R. Borges. A moralidade na Administração Pública e os Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*, n. 73, p. 29-55, outubro 1993).

⁴⁷ GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p.115.

orçamentária, operacional, como na patrimonial, quando serão verificados os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos.

Todavia, por mais que a divisão supra mencionada seja cristalina e lógica, merece ressalvas em alguns pontos específicos, o que restará demonstrado na análise que se segue.

3.3.1 Função Consultiva, opinativa ou informadora.

O Tribunal de Contas exerce sua função consultiva quando emite parecer prévio acerca das contas do chefe do Poder Executivo, ou seja, consiste na elaboração de parecer prévio - técnico-opinativo para uns e/ou princípio de julgamento para outros - a fim de subsidiar o julgamento de tais contas pelo Poder Legislativo.

No caso do Executivo Municipal, há uma peculiaridade. Após a emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado ou do Município⁴⁸, ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, a Câmara Municipal realizará o julgamento e decidirá se acompanha a peça técnica opinativa do Tribunal de Contas, ou seja, se decide em consonância com o posicionamento do Tribunal, ou rejeita-o. Em caso de rejeição, exige-se o quórum qualificado de dois terços dos membros da Câmara, conforme o §2º do artigo 31 da Carta Magna pátria.

Essa função abarca também as respostas às consultas feitas por determinadas autoridades sobre assuntos relativos às competências do Tribunal de Contas, as quais constituem verdadeiro prejulgamento. Nesse sentido, Frederico PARDINI leciona que “a publicação das respostas a consultas formuladas, com valor de prejulgado, informará da opinião do Tribunal constituindo importante fator orientador para os órgãos instrutivos e

⁴⁸ Os únicos Tribunais de Contas municipais hoje existentes são os das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, haja vista a vedação imposta pela Constituição de 1988 à criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (artigo 31, §4º, da Constituição Federal).

deliberativos do próprio Tribunal, assim como, para as pessoas, órgãos e entidades submetidos à sua fiscalização e ao seu controle externo”⁴⁹.

O Tribunal exerce função informativa quando, solicitado pela Câmara dos Deputados, Senado ou uma de suas respectivas comissões, presta esclarecimentos sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas (artigo 71, VII da Constituição Federal). Exerce tal função, ainda, quando expede os alertas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

3.3.2 Função contenciosa ou jurisdicional

Com a publicação de diversas obras acerca das Cortes de Conta, nota-se facilmente a existência de uma verdadeira controvérsia entre os juristas sobre a existência da função jurisdicional desempenhada pela instituição.

De um lado, encontramos autores como Odete Medauar, Cretella Júnior, Maria Sylvia Di Pietro, José Afonso da Silva, Celso Ribeiro Bastos, Celso Antônio Bandeira Mello, entre outros, que, com base no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal⁵⁰, defendem veementemente a inexistência de atribuição jurisdicional, visto que o monopólio de tal função pertence ao Poder Judiciário.

Essa posição não é unânime com pacificidade por todos os doutrinadores e juristas, ou seja, encontramos outros tantos renomados autores, como, por exemplo, Carlos S. de Barros Júnior, Aécio Mannucci, Jarbas Maranhão, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Evandro Martins Guerra, que conferem, de forma excepcional, a característica jurisdicional às Cortes de Contas, com a conseqüente impossibilidade de revisão do mérito do *decisum* pelo Poder Judiciário.

De fato, o embate acerca da natureza das decisões dos Tribunais de Contas merece ser analisado em trabalho específico e com profundidade,

⁴⁹ PARDINI, Frederico. Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional. *Apud* GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p.120.

⁵⁰ Constituição Federal, artigo 5º, XXXV: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito”.

motivo pelo qual apresentar-se-á, de maneira sintética, a visão de alguns autores, visando a englobar a essência da discussão e facilitar a compreensão dessa instituição tão salutar para o Estado Democrático de Direito.

Cabe ao Tribunal de Contas, conforme artigo 71, II da Constituição Brasileira, julgar e liquidar as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Compondo o rol de autores que recusam a função julgante ao Tribunal, José CRETELLA JUNIOR assevera que “a Corte de Contas não julga, não tem função julgante, não é órgão integrante do Judiciário, pois todas as suas funções, sem exceção, são de natureza administrativa”.⁵¹

No mesmo sentido, José Afonso da SILVA registra que o controle externo é “um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais, como às vezes se sustenta, à vista da expressão ‘julgar as contas’ referida à sua atividade (artigo 71,II)”.⁵²

Odete MEDAUAR, por sua vez, explicita:

Nenhuma lesão de direito poderá ficar excluída da apreciação do Poder Judiciário; qualquer decisão do Tribunal de Contas, mesmo no tocante à apreciação das contas de administradores, pode ser submetida ao reexame do Poder Judiciário se o interessado considerar que seu direito sofreu lesão; ausente se encontra, nas decisões do Tribunal de Contas, o caráter de definitividade ou imutabilidade dos efeitos, inerentes aos atos jurisdicionais.⁵³

Ora, a visão supra expedida tem espeque no atual artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, que dispõe: “a Lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

⁵¹ CRETELLA JUNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. *Apud* COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Op. cit.*, p.125.

⁵² SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p.752.

⁵³ MEDAUAR, Odete. *Controle...*, p.143.

O estudo desse preceito, segundo o mestre José Afonso da SILVA, conduz ao entendimento de que se trata de norma de eficácia plena, de conteúdo proibitivo, dirigido ao legislador infraconstitucional.⁵⁴

Destarte, toda lei infraconstitucional que fere a norma supra referida está claramente em contradição com o ordenamento pátrio, sendo nitidamente inconstitucional. Todavia, tal dispositivo tem como destinatário o legislador infraconstitucional, não vedando que a própria Constituição reduza a competência do Judiciário.

Nesse sentido, prescreve GUERRA que “a Constituição não é lei, e tampouco se trata como tal. Quando prescreve que a lei não excluirá, significa que ela mesma, a Constituição, não só pode, como efetivamente afastou matérias da jurisdição do Poder Judiciário, e o fez expressamente nos artigos 52, I e II e 71, II.”⁵⁵

O próprio Pontes de MIRANDA já mencionava que “(...) interpretar que o Tribunal de Contas julgue (as contas) e outro juiz as rejulgue depois, porquanto nessa duplicidade ter-se-ia absurdo *bis in idem*”.⁵⁶

De fato, o reexame das decisões dos Tribunais de Contas pelo Poder Judiciário seria algo incoerente com os ideais e premissas da Instituição, podendo torná-la, como já resignava Rui Barbosa, um órgão aparatoso e inútil.

Sobre o tema, vale citação às palavras de Jorge Ulisses Jacoby FERNANDES:

O exercício da função de julgar não é restrito ao Poder Judiciário. Os Tribunais de Contas possuem a competência constitucional de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. O termo julgamento não pode ter outro significado que não corresponda ao exercício da jurisdição, o qual só é efetivo se produzir coisa julgada; a melhor doutrina e jurisprudência dos Tribunais Superiores admite pacificamente que as decisões dos Tribunais de Contas, quando adotadas em decorrência da matéria que o Constituinte estabeleceu na competência de julgar, não podem ser revistas quanto ao mérito.⁵⁷

⁵⁴ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p.87.

⁵⁵ GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p.122.

⁵⁶ MIRANDA, Pontes de. *Apud* COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Op. cit.*, p.121.

⁵⁷ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Limites à Revisibilidade Judicial das decisões dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, a. XVI, n. 2, 1998, p.89.

Desta forma, quando a Corte julga as contas dos administradores, está executando uma função jurisdicional especial, outorgada pelo constituinte, calcada em seu desempenho técnico especializado, sendo sua decisão impossível de revisão pelo Judiciário, salvo nos casos de vícios formais e ilegalidades, como, por exemplo, a não observância do devido processo legal.

O Supremo Tribunal Federal, órgão máximo do Judiciário nacional, já enfrentou o tema em debate e posicionou-se no seguinte sentido: “salvo nulidade decorrente de irregularidade formal grave ou de manifesta ilegalidade, é do Tribunal de Contas a competência exclusiva para julgamento de contas dos responsáveis por haveres públicos”⁵⁸.

Assim, o julgamento efetuado pelo Tribunal de Contas seria uma exceção feita pelo constituinte ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário, sendo, portanto, uma função jurisdicional especial.

Por fim, saliente-se que a discussão está longe de ser pacificada, haja vista os entendimentos e fundamentos do embate doutrinário que aqui se posicionam. Todavia, essa controvérsia deve ser vista com bons olhos pelos juristas pátrios, pois fomenta a análise do instituto, a publicação de novas obras e auxilia a evolução do direito.

3.3.3 Função Fiscalizadora

A função fiscalizadora é, sem dúvida, a mais importante do rol desempenhado pelo Tribunal de Contas, haja vista tratar-se de um dos postulados de sua criação.

Fiscalizar é vigiar o correto emprego dos recursos públicos, analisar os atos dos administradores, verificando a consonância destes frente ao ordenamento jurídico e ao interesse público.

Da análise da Carta Constitucional, extrai-se que a função fiscalizadora consiste na realização de inspetorias e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em órgãos e entes da Administração Direta e Indireta, conforme previsão do artigo 71, V, da Lei

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ementa. Recurso Extraordinário nº 55.821-PR, rel. Min. Vítor Nunes Leal, j. 18.09.1967. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em 28 ago. 2007.

Maior. Essa fiscalização pode ser realizada *sponte própria* ou por solicitação de uma das Casas do Poder Legislativo, bem como de suas comissões técnicas ou de inquérito, sendo instrumento ímpar na concretização do controle.

A citada função também engloba a fiscalização das contas de empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, direta ou indiretamente, nos termos do tratado constitutivo. Nesse caso, restringir-se-á aos termos do ato constitutivo e aos recursos inerentes ao Poder Público Brasileiro.

Ademais, constata-se a função fiscalizadora no exame de legalidade dos atos de concessão de aposentadoria, reformas, pensões e atos de admissão de pessoal (artigo 71, III, da CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988), vez que o registro do Tribunal é elemento fundamental para a validade do ato.

Pode-se mencionar, ainda, como objeto da fiscalização, o cumprimento, por parte dos administradores públicos, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), máxime no que tange ao limite de despesa com pessoal (artigo 18 e seguintes da LRF), bem como a fiscalização da aplicação das transferências de recursos federais através de convênios, acordos ou outros instrumentos congêneres, aos Estados, Distrito Federal ou ao Municípios, conforme artigo 71, VI, da Carta Magna.

3.3.4 Função sancionadora ou corretiva

A Constituição prevê no artigo 71, inciso VIII, a possibilidade do Tribunal de Contas aplicar, em casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei. Essa função sancionadora, desempenhada pela Corte de Contas, é capital para impedir irregularidades e assegurar o ressarcimento ao erário.

A penalidade usualmente aplicada é a multa proporcional ao débito imputado (dano causado), porém a Constituição deu abertura para que outras cominações sejam aplicadas, desde que visem à recomposição do erário. Entre elas, pode-se mencionar: multa por infração à Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), decretação de indisponibilidade de bens por até um ano, declaração de inabilitação para o exercício de função de confiança, afastamento do cargo de dirigente que obstrui a auditoria, declaração de

inidoneidade para contratar com a administração pública por até 5 (cinco) anos, entre outras.

A função corretiva, por sua vez, é calcada em dois procedimentos positivados nos incisos IX e X do artigo 71, da Constituição Federal de 1988, quais sejam: constatada ilegalidade nos atos praticados, fixa-se prazo para adoção de providências que visem o estrito cumprimento legal, e, caso não sejam atendidas estas providências, incumbe ao Tribunal sustá-los.

Corroborando esse entendimento, vale mencionar as lições de Evandro Martins GUERRA:

A função corretiva segue um encadeamento lógico, posterior à função de fiscalização. De início, o tribunal exerce seu poder de fiscalização apurando possíveis irregularidades. Posteriormente, já no exercício de sua função corretiva, impugna o ato, identificando a ilegalidade e comunicando-a ao responsável. Após, o Tribunal determina um prazo para que ocorra o devido saneamento da ilegalidade. Eliminada a ilegalidade, o Tribunal retira a impugnação; caso contrário, sustará a execução do ato impugnado, comunicando sua decisão ao Poder Legislativo e aplicando as sanções determinadas em lei.⁵⁹

Saliente-se que, caso se trate de contratos, a matéria é de atribuição do Congresso Nacional, ou seja, o Tribunal de Contas é competente para sustar atos administrativos, enquanto a sustação dos contratos compete primariamente ao Poder Legislativo. Primariamente, pois se este não se manifestar em 90 dias, a Corte de Contas poderá decidir sobre o tema.

3.3.5 Outras funções

Há vozes na doutrina que defendem a atribuição de outras duas funções ao Tribunal de Contas: normativa e de ouvidoria.

A primeira deriva do poder regulamentar confiado pela Lei Orgânica, a qual faculta a expedição de instruções, deliberações e outros atos relativos à organização de procedimentos internos e à competência do Tribunal.

⁵⁹ GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p.141.

A função de ouvidoria⁶⁰ é de suma importância, sendo o canal de comunicação que liga diretamente os cidadãos ao Tribunal de Contas. É caracterizada pelo recebimento de denúncias formuladas por qualquer membro da sociedade, partido político, associação ou sindicato (controle social), bem como pelo controle interno, nos termos do artigo 74, parágrafos 1º e 2º da Carta Magna.

De fato, é de salutar valor que os órgãos de controle criem mecanismos visando a majorar a participação dos cidadãos na fiscalização dos gastos públicos, vez que, nas palavras do atual Presidente da República, “(...) o Governo e a Corte de Contas têm no povo um grande aliado. São milhões de brasileiros vendo aquilo que pode escapar aos olhos do agente de fiscalização, chegando aonde estes não podem chegar; enfim, trilhando o caminho do exercício pleno de sua cidadania”⁶¹.

3.4 NATUREZA JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas foi inserido na Constituição no Capítulo referente ao Poder Legislativo, máxime no que tange aos artigos 70 *usque* 75, podendo causar incertezas, aos mais desavisados, quanto à sua natureza jurídica.

José dos Santos CARVALHO FILHO, ao abordar a matéria, leciona que se trata de “órgão integrante do Congresso Nacional que tem a função constitucional de auxiliá-lo no controle financeiro externo da Administração Pública, como emana do artigo 71 da atual Constituição”⁶².

Data máxima vênia, a posição do doutrinador não será ratificada no presente trabalho, pois com uma interpretação lógico-sistemática da Lei Maior, extrai-se que a Corte de Contas não é órgão integrante do Congresso Nacional⁶³, mas sim um órgão independente e autônomo, tendo como uma de

⁶⁰ O Estado do Paraná, por exemplo, mantém um link de fácil acesso para a população, através do site www.tce.pr.gov.br. Além disso, os contatos podem ser efetuados pelo telefone feito especialmente para a Ouvidoria (0800-6450645), por correspondência ou pessoalmente.

⁶¹ SILVA, Luis Inácio Lula da. Guardiães do interesse público. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, a. 34, n.95, p. 13-15, jan./mar. 2003.

⁶² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p.804.

⁶³ Constituição Federal de 1988, artigo 44: “O poder legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõem da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

suas funções auxiliar o Poder Legislativo no controle externo da Administração Pública.

Nesse ponto, não se pode confundir função com natureza, ou seja, o fato de o auxílio ao Congresso Nacional estar incluso dentre suas funções não retira sua essencial independência. Ora, a Corte exerce diversas competências positivadas no artigo 71 da Constituição Federal de forma exclusiva, ou seja, sem viés auxiliar ou atuação conjugada, sendo seus procedimentos iniciados e terminados dentro do próprio Tribunal.

As Cortes de Contas, portanto, não são órgãos auxiliares, no sentido de subalternidade funcional ou hierárquica, mas sim órgãos autônomos e independentes, não integrantes de nenhum dos três Poderes.

A condição jurídica do Tribunal de Contas foi definida pela própria Constituição. Sua atuação como órgão auxiliar do Parlamento se dá junto dele, mas não internamente, sendo sua atuação não de subalternidade, mas de imposição constitucional.

Corroborando esse entendimento, Odete MEDAUAR assevera que “se sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos poderes. O Tribunal de Contas configura instituição estatal independente”⁶⁴.

Confirmando o entendimento adotado, Luciano FERRAZ dispõe que:

Estruturalmente (do ponto de vista orgânico), o Tribunal de Contas integra o Poder Legislativo, situando-se constitucionalmente, no Título I - Da Organização dos Poderes, Capítulo I – Do Poder Legislativo, Seção IX – Da fiscalização Contábil, Financeira, Orçamentária. Entretanto, não há entre o Tribunal de Contas e o Parlamento vínculo de hierarquia – o Legislativo não pode avocar ou alterar, via ato interno ou lei infraconstitucional, competências que o constituinte outorgou diretamente à Corte de Contas. Do ponto de vista funcional, ao Tribunal de Contas é assegurada ampla autonomia, aplicando-se-lhe, no que couber, as normas relativas aos Tribunais Judiciais e deferindo aos seus membros as garantias da magistratura⁶⁵

No mesmo sentido, Eduardo GUALAZZI leciona que os Tribunais de Contas “possuem natureza jurídica de difícil apreensão, enquadrando-se nos chamados órgãos constitucionais autônomos ou de destaque constitucional,

⁶⁴ MEDAUAR, Odete. *Controle...*, p.140-141.

⁶⁵ FERRAZ, Luciano. OBRA. *Apud* GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p. 72.

encontrando-se posicionados por entre as esferas do poder ou ao lado destas, porquanto a evolução da sociedade e do direito não mais admite a teoria tripartite como estanque e absoluta⁶⁶.

Saliente-se que o tema já foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal, que assim decidiu: “o Tribunal não é preposto do Legislativo. A função, que exerce, recebe-a diretamente da Constituição, que lhe define as atribuições”⁶⁷.

Em suma, o Tribunal de Contas foi constitucionalmente previsto como órgão, portanto desprovido de personalidade jurídica, autônomo e independente, sem qualquer relação de subordinação com quaisquer dos Poderes, possuindo dentre seu rol de competências, algumas laboradas em conjunto com o Legislativo, e outras tantas exclusivas.

O referido rol está positivado no artigo 71 da Carta Magna e será analisado com mais detalhes em capítulo próprio.

4 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Com o advento da Constituição de 1988, alargou-se significativamente o rol de competências dos Tribunais de Contas, ampliando seus poderes e seu âmbito de atuação, abarcando, hodiernamente, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas estatais e das entidades e órgãos de sua Administração Direta e Indireta.

As aludidas competências devem ser entendidas como o quadro de atribuições alocadas pelo constituinte ao Tribunal de Contas, propiciando a este a titularidade de seu exercício.

De fato, o constituinte perfeitamente definiu as competências destinadas aos Tribunais de Contas (artigo 71 da Constituição atual), não deixando lacunas para o preenchimento por via infraconstitucional, salvo em um único caso, quando caberá ao legislador especificar as sanções aplicáveis aos responsáveis por ilegalidades de despesa ou irregularidade de contas.

⁶⁶ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Op. cit.*, p. 185-186.

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ementa. Rp nº 1179-ES, rel. Min. Alfredo Buzais, j.29.06.84. Disponível em < <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia> >. Acesso em 28 ago. 2007.

Dispõe, pois, o artigo 71 da Carta Maior, *in verbis*:

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

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;

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;

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;

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;

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;

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;

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;

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;

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

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

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Esses onze incisos estabelecem as competências do Tribunal de Contas da União, delineando os contornos das atribuições a serem desempenhadas.

Analisando minuciosamente o artigo supra, pode-se notar que algumas competências se caracterizam pelo seu viés subsidiário ou de cooperação, objetivando apoiar os atos de fiscalização e controle exercidos pelo Legislativo. Entretanto, em sua grande maioria, as proposições são de execução direta pelo Tribunal, sem qualquer viés auxiliar ou intervenção de outros órgãos.

Visando uma análise lógico-didática das competências atribuídas às Cortes de Contas, dividiremos o conteúdo normativo contido no artigo 71 da

Carta Constitucional de 1988 em dois grupos: competências de auxílio ao Poder Legislativo e competências exclusivas do Tribunal de Contas.

4.1 COMPETÊNCIAS DE AUXÍLIO AO PODER LEGISLATIVO

4.1.1 Apreciação das Contas anuais do chefe do Executivo

A competência positivada no inciso I do artigo 71 da Magna Carta, consiste, sem dúvida, na mais tradicional das atribuições destinadas à Corte de Contas, ou seja, emitir Parecer Prévio, com fundamento técnico especializado, sobre as contas do Chefe do Poder Executivo.

Ao Tribunal de Contas da União foi outorgado examinar e avaliar as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo, atribuindo-lhe, desta forma, poderes para apreciar sua legalidade, economicidade e legitimidade, emitindo, posteriormente, parecer técnico fundamentado, como subsídio para o julgamento pelo Congresso Nacional. Essa competência faz parte do rol da função consultiva da Corte de Contas (item 3.3.1).

O parecer prévio, nas palavras de Evandro Martins GUERRA, “é uma peça técnica, instrumento de apreciação das contas que dará suporte para o julgamento delas pelo Poder Legislativo.”⁶⁸

O parecer elaborado pelo Tribunal foi expressamente exigido pelo constituinte, sendo fundamental para o julgamento das contas pelo Poder Legislativo, mesmo não tendo o condão de vincular a decisão dos mandatários do povo. Saliente-se que sua elaboração deverá observar o prazo de sessenta dias, a contar do seu recebimento.

O Presidente da República, por sua vez, deverá encaminhar sua prestação de contas no prazo de sessenta dias da abertura da sessão legislativa. Todavia, a rigor, as contas não são do Presidente da República, como assevera Jair LINS NETO, quando leciona que os especialistas assinalam:

O equívoco da expressão “Contas do Presidente da República”, as quais, na verdade, se referem, às “Contas do Governo”, ressaltando-se que o trabalho do Tribunal de Contas, que no caso funciona estritamente como parecerista, será complementado

⁶⁸ GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p.172.

pelo pronunciamento, também em forma de parecer, da denominada "Comissão Mista Permanente" (art. 166, §1º da CF), servindo ambas de peças como subsídio para julgamento anual da matéria pela Casa das Leis (art. 49, IX, do mesmo diploma constitucional).⁶⁹

A insigne Professora Odete MEDAUAR faz referência ao posicionamento de Victor do Amaral FREIRE, Ministro do Tribunal de Contas da União, o qual afirma que as contas "não são do Presidente da República, mas do respectivo exercício financeiro; o Chefe do Executivo apenas encaminha ao Congresso Nacional, para julgamento, que o fará após parecer do Tribunal de Contas"⁷⁰

O Tribunal de Contas atua com o viés simplesmente opinativo, visando colaborar com os representantes do povo, oferecendo-lhes subsídios técnicos para que se faça um melhor julgamento das contas. Para tanto, elabora parecer técnico-opinativo, podendo adotar, basicamente, três posições: opinar pela aprovação das contas; aprová-las com ressalvas; ou reprová-las.

De posse da peça de cooperação, o Congresso Nacional, no caso do Presidente da República; a Assembléia Legislativa, tratando-se de contas do Governador; e a Câmara dos Vereadores, no âmbito das contas do Chefe do Executivo Municipal, deverá proferir julgamento político, corroborando o posicionamento externado no parecer do Tribunal de Contas, ou, por motivos diversos, adotando entendimento contrário.

O ilustre jurista Luis Alberto Dias COSTA, ao abordar o assunto, registrou com propriedade que o parecer trata-se de "ato fundamentado que não poderá ser modificado pelo Legislativo, mas apenas considerado ou não por ocasião do julgamento parlamentar dessas contas, tratando-se, portanto, de uma cooperação de natureza mista, ou seja, parte técnica, outra parte política"⁷¹.

Ora, ressalve-se que o julgamento no âmbito municipal tem características peculiares, vez que o parecer prévio só deixará de prevalecer

⁶⁹ NETO, Jair Lins. Tribunal de Contas: um desconhecido na República. *Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará*, Fortaleza, n.14, p. 49-66, 1999/2000, p. 53.

⁷⁰ MEDAUAR, Odete. *Controle...*, p.130.

⁷¹ COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Op. cit.*, p.101.

por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (artigo 31, § 2º, da Constituição da República).

Nesse sentido, as palavras de Helio Saul de MILESKI:

Enquanto nos âmbitos federal e estadual o parecer prévio do Tribunal de Contas possui um caráter puramente técnico-opinativo, no âmbito municipal ele se altera para um conteúdo de efeito decisório e quase vinculativo para o Poder Legislativo. Para os Municípios, ao contrário do fixado para o Presidente da República e Governadores, a Constituição determina que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, o que significa dizer que o parecer prévio do Tribunal de Contas nasce com força de decisão e que só deixará de prevalecer por um julgamento qualificado, mediante decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal. Por este motivo, nas contas do Prefeito Municipal, o parecer prévio do Tribunal de Contas é quase vinculativo. Primeiro, o parecer assume a condição de julgamento, nascendo com força de decisão. Segundo, é de difícil afastamento a sua prevalência em virtude da exigência de votação especialíssima – 2/3 dos membros da Câmara Municipal, e não 2/3 dos presentes à sessão de julgamento.⁷²

Desta forma, para parte da doutrina, o parecer emitido pela Corte deixa de ser meramente opinativo, para adotar a postura de verdadeiro princípio de julgamento, uma vez que só deixará de prevalecer por votação qualificada de 2/3 dos membros da Câmara.

Finalmente, deve-se lembrar que o julgamento proferido pelo respectivo Poder Legislativo não elimina eventual responsabilidade dos administradores, ou seja, eles poderão responder civil ou penalmente por danos ao erário, mesmo que suas contas sejam aprovadas politicamente.

Em suma, a competência exposta abarca, sinteticamente, a emissão de parecer prévio técnico-opinativo sobre as contas globais de um exercício financeiro, em prazo determinado. Caracteriza-se o Tribunal de Contas, pois, pelo seu culminante grau de relevância e responsabilidade, vez que tem como objetivo dar suporte ao julgamento efetuado pelos representantes do povo, constatando ilegalidades e irregularidades na contas, e, conseqüentemente, exercendo função de guardião dos interesses públicos no Estado Democrático de Direito.

⁷² MILESKI, Helio Saul de. O controle da gestão pública. *Apud* COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Op. cit.*, p.103

4.1.2 Realização de inspeções e auditorias

Ao Tribunal de Contas compete realizar auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial a pedido do Poder Legislativo, agindo como verdadeira longa *manus* do Parlamento, visando subsidiar o controle desempenhado no âmbito desse Poder.

Cabe ao Tribunal, após o acionamento do Poder Legislativo, sem possibilidade de recusa da tarefa, fiscalizar a unidade administrativa ou o ente requerido e, ao final, emitir um relatório técnico sobre a averiguação, respondendo as informações solicitadas.

A competência para requerer inspeção ou auditoria é restrita ao rol expresso na Constituição (Câmara dos Deputados, Senado e Comissões técnicas e de inquérito), sendo descabida e abusiva a pretensão de outros órgãos, inclusive do Judiciário e do Ministério Público, de ordenar verificação dessa natureza⁷³.

Com propriedade, registra o ilustre jurista Evandro Martins GUERRA:

Inspeção é o instrumento de fiscalização e controle atribuído ao Tribunal de Contas no escopo de suprir omissões, esclarecer fatos, comprovar declarações prestadas ou apurar denúncia relativa a ato praticado no âmbito de suas atribuições. Já a auditoria é o exame analítico e pericial, desenvolvido pelas Cortes de Contas, que se segue ao desenvolvimento das operações. É o procedimento voltado à verificação e avaliação das operações. É o procedimento voltado à verificação e avaliação dos sistemas adotados, visando minimizar os erros ou desvios cometidos na gerência da coisa pública.⁷⁴

O estabelecimento dessa competência, que foi incorporada pela Constituição de 1967, tornou-se imperiosa para que as Cortes de Contas possam auferir a regularidade dos procedimentos dos administradores de dinheiros, bens e valores públicos, auxiliando sobremaneira o Poder Legislativo no controle exógeno.

4.1.3 Prestação de informações ao Poder Legislativo

⁷³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunal de Contas...*, p. 284.

⁷⁴ GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p.176.

Da análise do inciso VII, do artigo 71 da Carta Maior, extrai-se mais uma competência do Tribunal de Contas, com o fim de auxiliar o Poder Legislativo. Essa competência faz parte da sua função informativa (item 3.3.1) e diz respeito à devida colaboração que deve existir entre os órgãos do controle externo.

O Tribunal de Contas da União tem o dever de repassar ao Parlamento (Câmara dos Deputados, Senado e suas respectivas comissões) as informações solicitadas e porventura obtidas acerca dos trabalhos de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, ou ainda sobre auditorias e/ou inspeções realizadas.

Ademais, nota-se que a Constituição conjugou de maneira lógica o inciso supra referido com o posterior §4º do artigo 71, obrigando a Corte de Contas a enviar relatórios trimestrais e anuais de suas atividades ao Congresso Nacional.

Assim sendo, o Tribunal de Contas não deverá, ou melhor, não poderá se eximir da obrigação de colaborar com o Parlamento para que o controle exógeno seja realizado de maneira apta e satisfatória, protegendo os interesses dos cidadãos.

4.2 COMPETÊNCIAS EXCLUSIVAS DO TRIBUNAL DE CONTAS

4.2.1 Julgamento das contas dos administradores e outros responsáveis

O constituinte atribuiu de forma peculiar ao Tribunal de Contas, no artigo 71, inciso II, a competência para julgar, de forma autônoma, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta ou Indireta, inclusive fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas dos que derem causa à perda, extravio ou qualquer irregularidade da qual resulte prejuízo ao erário público.

Da norma positivada, conclui-se que todos os administradores e responsáveis por dinheiro público têm o dever de demonstrar minuciosamente à Corte o modo como este foi aplicado, gerido ou alocado, provando sua

consonância com o interesse público. A Corte, por sua vez, examinará e julgará as contas com espeque, basicamente, nos critérios de legalidade, legitimidade e economicidade, apreciando, também, os resultados obtidos no atendimento às necessidades dos cidadãos.

Ora, a Constituição utilizou a expressão “julgar as contas”, abrindo ensejo a um enorme embate doutrinário a respeito da função jurisdicional do Tribunal de Contas. Parte da doutrina defende a inexistência dessa função, baseando-se principalmente no monopólio jurisdicional do Poder Judiciário, positivado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição hodierna, segundo o qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

De outro lado, encontramos tantos outros doutrinadores e a quase totalidade dos membros da Corte de Contas, os quais asseveram que o Tribunal exerce a função de natureza jurisdicional, uma vez que o constituinte, de forma originária, outorgou a ele essa atribuição. Essa competência seria uma exceção ao monopólio da jurisdição inerente ao Poder Judiciário, caracterizando-se por ser uma função jurisdicional especial, de caráter definitivo, não havendo possibilidade de revisão de mérito pelo Poder Judiciário, salvo quando houver vícios ou ilegalidades nas decisões, como, por exemplo, o desrespeito ao devido processo legal.⁷⁵

Esse “julgamento”, de fato, não está entre as competências de cooperação ou subsídio à Casa das Leis, permitindo uma análise autônoma das contas prestadas, podendo, posteriormente, caso constatadas ilegalidades, desvios ou infrações, usufruir de outras competências, visando a inibir, corrigir ou penalizar os atos dos administradores públicos e demais responsáveis.

4.2.2 Apreciação das admissões de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões

A Constituição atual, em seu artigo 71, inciso III, confere ao Tribunal de Contas a atribuição de analisar, para fins de registro, os atos de admissão de pessoal, aposentadoria, reforma e pensões concedidas aos servidores

⁷⁵ Sobre o tema, remetemos o leitor ao item 3.3.2, onde aprofundamos o estudo sobre a função jurisdicional do Tribunal de Contas.

públicos, na Administração Direta e Indireta, incluindo as fundações mantidas pelo Poder Público.

O Tribunal é, sem dúvida, a instituição de caráter técnico competente para efetivar o registro desses atos. Ao realizar tal *munus*, a Corte não julga os atos administrativos, porém participa da cadeia seqüencial de atos necessários a sua formação, ultimando-os, ou seja, a apreciação carece de elementos jurisdicionais.

Quanto à admissão de pessoal, hodiernamente é sabido que o concurso público é o procedimento usual de seleção de servidores (artigo 37, II, da Constituição Federal de 1988), exceção feita apenas aos cargos de livre nomeação e exoneração, denominados cargos comissionados. Desta forma, é indispensável para a validade do concurso a presença dos requisitos da publicidade e objetividade, visando o acesso “universal”⁷⁶ dos cidadãos. Os concursos são obrigatórios para todos os cargos da Administração Pública, salvo nos casos supra mencionados.

Segundo Evandro Martins GUERRA, “a ressalva não significa que os Tribunais de Contas não examinem os atos de nomeação de pessoal para os cargos em comissão. Trata-se de competência geral que será exercida nas atividades ordinárias de fiscalização e controle, principalmente nas inspeções e auditorias. A restrição existe apenas para os efeitos do registro”.⁷⁷

O Tribunal examinará a legalidade do concurso, bem como o cumprimento de aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal, máxime no que tange ao percentual culminante de despesas com pessoal⁷⁸, endividamento público e evolução de receitas, sob pena de anulação da admissão e aplicação de sanções aos responsáveis.

A competência em análise abarca, também, a apreciação, para fins de registro, dos atos de aposentadoria e pensão, tendo como prisma o aspecto da legalidade.

⁷⁶ Esse acesso universal não significa que ele esteja aberto a todos, mas sim a todos que preencham os requisitos da lei.

⁷⁷ GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p.179.

⁷⁸ Nos autos de Admissão de pessoal o ordenador das despesas deve emitir uma declaração de que as admissões não excedem os limites de gastos com pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sobre a fiscalização dos atos de inatividade, é importante trazer à baila as considerações do Ministro Victor do Amaral FREIRE:

O encargo financeiro da totalidade dos atos de inatividade revela-se extremamente reduzido em relação ao total da despesa pública, acarretando, no entanto, considerável sobrecarga ao órgão de contas, (...) a fiscalização dos atos de inatividade ou deles decorrentes pela forma constitucional em vigor, se revela totalmente inconveniente e desaconselhável, porque importa desviar a atividade prioritária do Tribunal, que deve se preocupar com a movimentação de valores financeiros de alto nível, por parte dos administradores, para dar atenção a uma fiscalização de recursos de pequeno porte, de custo operacional elevado, que absorve tempo exagerado para exercê-la.⁷⁹

Obtempera Jorge Ulisses Jacoby FERNANDES:

Tais críticas esquecem que se justifica essa competência porque, embora cada ato tenha pouca expressão no conjunto das finanças, o longo período em que se protraí o pagamento – durante várias décadas- acaba por tornar relevante a despesa. Ademais, a experiência tem revelado que não há área mais suscetível de interpretação *generosa*, em favor do servidor e contra o contribuinte, do que esta⁸⁰.

De fato, a apreciação dos atos de inatividade é fundamental para a guarda e proteção dos interesses sociais, sendo a concessão do registro peça essencial para que o ato adquira perfeição e validade, vez que se trata de ato administrativo complexo.

Com propriedade, registra Seabra FAGUNDES:

Apreciando ato concessivo de aposentadoria, reforma ou pensão, o que faz a Corte de Contas é cooperar na ultimação dele. O seu pronunciamento tem o caráter de manifestação de vontade, por parte da Administração, indispensável à integração do ato. Se favorável, este se tem como perfeito. Se contrário, o ato se considera nenhum, porque, tendo por si manifestação de vontade do agente criador, ter-lhe-á faltado, no entanto, a do órgão de controle, indispensável para seu aperfeiçoamento como ato complexo.⁸¹

⁷⁹ FREIRE, Victor do Amaral. O Tribunal de Contas e sua Jurisdição. *Apud* MEDAUAR, Odete. *Controle...*, p.133.

⁸⁰ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunal de Contas...*, p. 254.

⁸¹ FAGUNDES, Seabra. Controle da Administração Pública. *Apud* CRISTINO, Cláudia Patrícia Rodrigues Alves. Os Tribunais de Contas e as aposentadorias e pensões dos servidores públicos. *Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará*, Fortaleza, n.15, p.100-113, 2001/2002, p. 101.

Saliente-se que, segundo o entendimento do órgão máximo do judiciário nacional⁸², a Corte de Contas, quando aprecia a concessão inicial da aposentadoria, não pode modificar o seu fundamento e determinar seu registro em termos diversos daqueles em que foi requerida e deferida.

Desta forma, exercendo competência essencialmente técnica, a Corte pode determinar o registro do ato, caso ele esteja em consonância com os ditames legais, ou então, verificados vícios sanáveis, recomendar ao órgão de que proveio o ato que o retifique, tomando as medidas necessárias ao cumprimento legal, no prazo estipulado, sob pena de negativa de registro.

Ora, o STF já decidiu, por ocasião de julgamento de mandado de segurança, que:

Se o órgão de que proveio o ato juridicamente viciado, agindo nos limites de sua esfera de atribuições, recusar-se a dar execução à diligência recomendada pelo Tribunal de Contas da União – reafirmando, assim, o seu entendimento quanto à plena legalidade da concessão de aposentadoria -, caberá à Corte de Contas, então, pronunciar-se, definitivamente, sobre a efetivação do registro⁸³.

Por fim, o inciso III, do artigo 71 da Constituição Federal atual, traz uma exceção à regra ordinária de análise de todas as concessões de aposentadoria, reformas e pensões, ao afirmar não ser imperativo o registro de melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

Destarte, visando impedir afronta ao interesse público, todos os atos de admissão de servidores públicos, bem como suas inativações passam pela análise do Tribunal de Contas, salvo as exceções já apontadas, o qual aprecia minuciosamente os documentos comprobatórios, a remuneração percebida, a obediência da seqüência classificatória no concurso, entre muitos outros aspectos necessários para a concessão do seu registro.

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ementa. Mandado de Segurança nº 20038-DF, rel. Min. Moreira Alves, j. 22.09.1979. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 16 ago. 2007.

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21466-DF, rel. Min. Celso de Mello, j. 19.05.1993. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em 20.07.2007.

4.2.3 Realização de inspeções e auditorias

A Carta Magna de outubro de 1988 prevê a possibilidade do Tribunal de Contas, instituição de inquestionável importância, realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, por solicitação do Poder Legislativo (item 4.1.2), bem como por iniciativa própria. Essa atuação de ofício, sem o viés auxiliar, não tinha previsão no direito anterior, sendo verdadeira inovação do constituinte de 1988.

A realização da inspeção pode ter origem ordinária ou extraordinária, dependendo de seu fundamento. A primeira é a inspeção regular, recorrente, feita periodicamente pelo Tribunal, a fim de verificar a consonância dos atos praticados com os aspectos de controle expostos no artigo 70 da Carta Maior (legalidade, legitimidade e economicidade), bem como a observância do interesse público e os resultados obtidos. Já a extraordinária, como o próprio nome diz, ocorre em casos pontuais, excepcionais, em que o Tribunal, após ter ciência de indícios de gestões fraudulentas ou prejudiciais ao erário, apura minuciosamente o caso concreto. Essa inspeção pode ser provocada por denúncias ou representações formuladas por terceiros.

Essas verificações, sem dúvida, ultrapassam a constatação da legalidade e legitimidade dos atos praticados, pois vão além dos critérios tradicionais, examinando e avaliando a eficiência e a eficácia, bem como os verdadeiros resultados da gestão. De fato, são instrumentos essenciais para que as Corte de Contas possam auferir a regularidade dos procedimentos dos administradores de dinheiros, bens e valores públicos.

4.2.4 Fiscalização das contas nacionais de empresas supranacionais

A Constituição Federal de 1988, no inciso V do artigo 71, prevê que cabe ao Tribunal de Contas a fiscalização de empresas que envolvam mais de uma nação, denominadas genericamente pelo legislador de supranacionais, de cujo capital a União participe, direta ou indiretamente, conforme disponha o respectivo tratado constitutivo. Essa fiscalização será exercida exclusivamente nas contas nacionais.

Esse preceito é inovador, todavia, como afirma Jair LINS NETO, Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro:

Não esclarece como deverá o Tribunal atuar no caso de sociedades já instituídas quando da entrada do texto constitucional, as quais, tomando a forma de sociedade por ações, devam, por disposição de seus atos constitutivos, submeter-se à cabível prestação de contas à Assembléia de acionistas⁸⁴.

Desta maneira, o Tribunal enfrenta um campo nebuloso, tendo o dever de preencher, em sua atuação concreta, as lacunas deixadas pelo texto legal.

Sobre o tema, ainda, é importante frisar que em inúmeros estudos, cita-se como exemplo de empresa supranacional a Hidroelétrica de Itaipu, porém o Tribunal de Contas da União, no processo autuado sob o número 003.064/93-0, relatado pelo Ministro Homero Santos em 21.06.1995, entendeu não ter competência para fiscalizar tal empresa, uma vez que esta se submete a regime de Direito Internacional.

4.2.5 Fiscalização da aplicação de recursos transferidos

O Tribunal de Contas tem, segundo o inciso VI do artigo 71 da Constituição hodierna, o poder-dever de fiscalizar a aplicação de todos⁸⁵ os recursos repassados pela União para os demais entes federativos, por meio de convênios, contratos, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Ora, os agentes receptores dos recursos (Estados, Municípios ou Distrito Federal, órgãos administrativos e entidades não governamentais) precisam comprovar o modo de sua aplicação, havendo previsão de responsabilização pessoal no caso de desvios causadores de danos ao erário ou gestões fraudulentas.

A fiscalização recai, primeiramente, sobre o ente (União ou Estado) repassador de recursos – mais especificamente sobre seus órgãos ou

⁸⁴ LINS NETO, Jair. *Op. cit.*, p. 56.

⁸⁵ Os recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres devem ser fiscalizados pelo Tribunal de Contas, até mesmo o repasse automático de recursos. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1934-DF, rel. Min Moreira Alves, j. 01.09.1999. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em 19.07.2007)

entidades responsáveis pelo repasse - e a *posteriori*, sobre os receptores dos recursos.

Por outro lado, Ives GANDRA leciona que, quando o repasse decorre de verbas constitucionalmente pré-definidas, o montante não estaria sujeito à fiscalização dos Tribunais de Contas, uma vez que a aplicação dos recursos diria respeito à autonomia federativa da entidade receptora⁸⁶.

Por fim, quanto aos modos de repasse, saliente-se que os convênios são, sem dúvida, os mais empregados, sendo utilizados pelo Estado para possibilitarem-lhe a associação com entidade pública ou privada, diferenciando-se do contrato quanto às vontades das partes⁸⁷, vez que as pretensões são recíprocas ou convergentes, ao passo que nos contratos os interesses são contrapostos.

4.2.6 Aplicação de sanções

A missão constitucional cominada ao Tribunal de Contas reivindica a atribuição de mecanismos próprios para obstar irregularidades, os quais não foram esquecidos pelo legislador.

O inciso VIII, do artigo 71, do texto constitucional prevê que perante a evidência de despesas ilegais ou irregularidade de contas, o Tribunal poderá aplicar sanções previstas em lei, fixando multa proporcional ao dano causado ao erário, de modo a impedir a atuação de maus gestores do dinheiro público e assegurar o ressarcimento de prejuízos causados ao erário. Essa atuação é feita de forma autônoma pela Corte de Contas, ou seja, sem interferência de Poderes extrínsecos.

O constituinte impecavelmente definiu as competências destinadas aos Tribunais de Contas, não deixando lacunas para o preenchimento por via infraconstitucional, salvo em um único caso, as sanções. O inciso supra referido prevê a competência para aplicá-las, todavia, não estabelece quais são

⁸⁶ BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1996.v. 4, tomo II, p.46.

⁸⁷ GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p.182.

as cominações possíveis, citando apenas a multa proporcional ao dano causado ao erário.

A multa, como bem definiu De Plácido e SILVA, “é uma sanção imposta à pessoa, por infringência à regra ou ao princípio de lei ou ao contrato, em virtude do que fica na obrigação de pagar certa importância em dinheiro”⁸⁸.

Essa multa, categoria jurídica peculiar da sanção, é, assim, decorrente do poder de polícia exercido pelo Estado face aos administrados, sendo aplicada quando ocorre violação da ordem legal, no que tange às despesas e contas abarcadas pelo erário.

Segundo Jorge Ulisses Jacoby FERNANDES:

É importante lembrar que se trata de multa administrativa, regulada pelos princípios do direito administrativo. Uma das características desse ramo do direito é que não se exige correlação direta entre a infração e a punição, ao contrário do que ocorre com o direito penal, em que a vinculação é direta, precisa e detalhada circunstancialmente. Assim, indispensável a previsão em lei para a aplicação da multa, sem necessidade, contudo, de fixação dos limites máximos e mínimos para sua validade, pois o aplicador da mesma é a administração pública⁸⁹.

Todavia, a Constituição acabou fixando um parâmetro máximo para a aplicação da multa, ou seja, esta deve ser proporcional ao dano causado, de tal modo que não ultrapasse o valor global do dano. Regulamentando tal previsão, a Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) dispõe, no artigo 57, a possibilidade de aplicação de multa de no máximo 100% do valor atualizado do dano causado ao erário.⁹⁰

Ora, as penalidades aplicadas não são apenas as sanções pecuniárias, tendo o legislador infraconstitucional disciplinado outras, como, por exemplo, afastamento do cargo de dirigente responsável por obstrução à auditoria; decretação de indisponibilidade de bens por até um ano; declaração de inabilitação para o exercício de funções de confiança por 5 a 8 anos (artigo 60 da Lei nº 8.443/92); declaração de inidoneidade para contratar com o poder

⁸⁸ SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. *Apud* FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunal de Contas...*, p. 394.

⁸⁹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunal de Contas...*, p. 395.

⁹⁰ Lei nº 8.443/92, artigo 57: “Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário”.

Público por até 5 anos (artigo 46 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União).

4.2.7 Fixação de prazo para saneamento de ilegalidade

O inciso IX, do artigo 71, da Constituição atual prevê que cabe ao Tribunal, ao constatar a ocorrência de ilegalidade, assinar prazo para que o órgão ou entidades adotem as providências necessárias para o exato cumprimento da lei. Ora, a assinatura do prazo para saneamento do ato ou contrato administrativo faz parte do rol das funções corretivas da Corte de Contas.

Em tal hipótese, o Tribunal deve explicitar como e quando houve a violação legal, orientando e demonstrando as medidas necessárias para seu saneamento.

A respeito, afirma Luis Bernardo Dias COSTA que “essa norma é de caráter genérico, englobando todos os procedimentos de controle levado a efeito pelo Tribunal de Contas, assinando-se prazo razoável para que o órgão ou entidade possa adotar providências necessárias ao cumprimento da lei”⁹¹.

Ao constatar a ilegalidade, pois, a Corte deverá conceder um prazo razoável para que o ato seja alterado e fique em consonância a lei. Caso haja retificação do ato pelo órgão ou entidade, o Tribunal eliminará sua impugnação, todavia, caso não ocorra tal saneamento, abre-se a possibilidade da Corte sustá-lo, bem como aplicar outras penalidades cabíveis.

4.2.8 Sustação de execução de ato impugnado

A competência designada ao Tribunal de Contas da União, no inciso X do artigo 71 da Magna Carta, completa o feixe de instrumentos utilizados para inibir ilegalidades, na medida em que possibilita à Corte de Contas providenciar a sustação do ato impugnado, caso não atendidas as orientações no prazo

⁹¹ COSTA, Luis Bernardo Dias. *Op. cit.*, p.109.

concedido. A decisão de sustação deve obrigatoriamente ser comunicada à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

Desta forma, após o não atendimento da retificação do ato viciado, em prazo razoável conferido pelo Tribunal, concede-se-lhe prerrogativa de executar sua decisão, sustando o ato ilegal, comunicando o Congresso Nacional *a posteriori*.

Ora, saliente-se que a sustação do ato não está condicionada à prévia assinatura do prazo para sua correção, ou seja, o Tribunal, em casos excepcionais, poderá suspender o ato de plano, como forma cautelar de proteção ao erário.

Nesse sentido, oportuno trazer à colação a posição do Supremo Tribunal Federal, externada no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.510-7 DF, de 19.11.2003, relatado pela emérita jurista e Ministra Ellen Gracie:

O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (arts. 4º e 113, §§1º e 2º da Lei n. 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir efetividade de suas decisões.⁹²

Destarte, a suspensão cautelar deverá ser utilizada apenas em casos pontuais, por meio de decisões motivadas, vez que é uma exceção à regra positivada no inciso IX do artigo 71 da Constituição Federal de 1988.

4.2.9 Representação sobre irregularidade ou abuso

Tendo em vista o controle global das atividades da Administração Pública, cabe ao Tribunal de Contas, no exercício de sua missão constitucional, representar ao poder competente quando apurar irregularidades ou abusos e as sanções aplicáveis fugirem de seu feixe de competências. Segundo Luiz Bernardo Dias COSTA, “essa representação será mandamental e de caráter técnico”.⁹³

⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.510-7 DF, rel. Min. Ellen Gracie, j. 19.11.2003. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em 19.07.2007.

⁹³ COSTA, Luis Bernardo Dias. *Op. cit.*, p.110.

Sobre o tema, leciona Hélio Saul MILESKI⁹⁴ que a representação efetuada pela Corte de Contas tem como escopo fazer saltar aos olhos do Poder competente (Executivo, Legislativo ou Judiciário) procedimentos irregulares ou abusos averiguados no âmbito de suas administrações, com a finalidade de que sejam adotadas medidas corretivas de pronto para a interrupção dos mesmos, com adoção de providências para o afastamento ou apuração de responsabilidade dos culpados.

4.2.10 Impugnação e sustação de contrato

Como vimos, compete ao Tribunal de Contas, através de sua função corretiva, a impugnação e sustação da execução de atos administrativos eivados de vícios e em desacordo com os princípios legais. Todavia, caso sejam constatadas irregularidades em contratos, o panorama é totalmente diferente.

Tratando-se de contratos, apurada uma irregularidade, cabe ao Tribunal de Contas conceder prazo para sua regularização. Transcorrido *in albis* o prazo concedido, ou não efetivada a correção, a Corte não poderá sustá-lo de imediato, pois essa iniciativa, num primeiro momento, é reservada ao Poder Legislativo.

A sustação dos contratos, portanto, cabe ao Parlamento, o qual solicita tem o prazo de noventa dias para exercer essa competência, caso contrário será devolvido o poder decisório ao Tribunal de Contas, que poderá, então, sustar o contrato.

Segundo Evandro Martins GUERRA:

Não havendo o devido saneamento, diferentemente do que acontece com os atos administrativos, porquanto esses podem ser sustados pela própria Corte, a sustação dos contratos caberá ao Poder Legislativo, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis. Entretanto, caso o Poder Legislativo não solicite as medidas ao Poder Executivo, ou este não adote as medidas pertinentes, no máximo em 90 dias, competirá ao Tribunal de Contas decidir a respeito, ou seja, poderá determinar a sustação do contrato, conforme prescreve o §2º do art.71 do Texto Maior⁹⁵.

⁹⁴ MILESKI, Hélio Saul. O controle da gestão pública. Apud COSTA, Luis Bernardo Dias. *Op. cit.*, p.111.

⁹⁵ GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p.111.

Assim sendo, conclui-se que, caso o objeto a ser susgado seja um ato administrativo, a competência é da Corte de Contas; entretanto, caso se trate de contrato viciado, a sustação entra no rol de competências do Legislativo, a não ser que este não a exerça em 90 dias, o que acarreta o retorno do poder decisório ao Tribunal de Contas.

CONCLUSÃO

De tudo quanto sê expôs, avulta-se uma primeira constatação: a idéia de controle está na essência do Estado de Direito, sendo um de seus pilares fundamentais. Todavia, o tema controle da Administração Pública ganhou, hodiernamente, importância sobremaneira, haja vista as sucessivas e quase diárias notícias envolvendo corrupção e a falta de efetividade na administração e aplicação dos escassos recursos públicos.

O Poder Público, de fato, é o verdadeiro agente do bem comum, tendo por finalidade última a satisfação das necessidades coletivas. Frente a esse panorama, ganha status o controle dos atos do Estado, bem como sua posterior responsabilização.

É sabido que os agentes públicos devem pautar suas ações conforme as regras constitucionais vigentes, baseando-se principalmente no princípio da legalidade, visando sempre à satisfação dos interesses públicos.

Ora, de nada adiantaria existir todo um aparato legal se não houvesse meios de controlar sua estrita observância, ou seja, a conformação da atuação da Administração Pública face ao ordenamento jurídico pátrio. Nesse âmbito, a Corte de Contas assume importância ímpar, vez que, como já mencionado, a atuação dessa instituição não é apenas de julgadora das contas de gestores públicos.

Em outras palavras, não cabe a tal Corte apenas zelar pelo correto emprego do erário, pois também é seu dever lutar para que as despesas estejam focadas na satisfação dos interesses coletivos, de forma a defender os interesses dos cidadãos na medida em que analisa o desempenho do Estado e indica alternativas de melhorias.

Com efeito, viu-se, no presente trabalho, que a instituição sofreu, ao longo dos anos, um verdadeiro “efeito sanfona”, pois, dependendo do regime político em voga e dos interesses dos mandatários do poder, tinha suas atribuições alargadas ou restringidas.

Após o período autoritário, a Constituição de 1988 visou compatibilizar a Administração Pública aos ideais do Estado Democrático de Direito, alterando substancialmente vários aspectos correlacionados ao setor público.

Baseada na premissa supra, a Corte de Contas teve, no *novel* diploma, seu ápice, sendo elevada a patamar constitucional de altíssima relevância, com suas atribuições majoradas a níveis nunca outrora alcançados, de forma a contribuir substancialmente na luta e guarda dos interesses públicos.

Consagrou, também, a Carta Maior, a independência e autonomia da instituição, pois, apesar de exercer uma função de auxílio ao Poder Legislativo no controle externo da Administração Pública, desempenha tantas outras de forma exclusiva, ou seja, sem viés auxiliar, tendo seus procedimentos iniciados e finalizados dentro do próprio Tribunal.

Além disso, suas competências foram arroladas no artigo 71 do Texto Maior, não havendo lacunas para o legislador infraconstitucional, salvo quanto às sanções a serem aplicadas aos responsáveis em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas.

Quanto às suas funções, viu-se, no decorrer do trabalho, que não há posição unívoca na doutrina, máxime no que tange à suposta função judicante, vez que o constituinte, ao utilizar a expressão “julgar as contas” dos administradores (artigo 71, II, da Constituição Federal de 1988), abriu um leque para interminável embate doutrinário a respeito da função jurisdicional do Tribunal de Contas.

Apesar de parcela da doutrina defender a inexistência dessa função, face ao monopólio jurisdicional exercido pelo Poder Judiciário (artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988), o Supremo Tribunal Federal, ao enfrentar o tema, proferiu decisão que fortaleceu o entendimento de que se trata de função jurisdicional especial.

Essa função seria uma exceção ao monopólio jurisdicional de invento constitucional, caracterizando-se por ser uma decisão de cunho definitivo, não havendo possibilidade de revisão de mérito pelo Poder Judiciário, salvo quando houver vícios ou ilegalidades nas decisões, como, por exemplo, o desrespeito ao devido processo legal.

Já em relação às competências da Corte de Contas, analisou-se minuciosamente, todas aquelas positivadas no artigo 71 da Carta Magna,

dividindo-as, didaticamente, em dois grandes grupos: as de auxílio ao Poder Legislativo e as exclusivas dos Tribunais de Contas.

No primeiro, destaca-se a emissão de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Executivo, com o objetivo de subsidiar o julgamento das contas pelo Poder Legislativo. Esse parecer caracteriza-se por ser tecnicamente fundamentado, porém não vincula a decisão do Legislativo. No âmbito dos Municípios, contudo, a inexistência de vinculação é tratada de forma peculiar, pois, para alguns doutrinadores, o parecer adota, aqui, a postura de verdadeiro princípio de julgamento, uma vez que só deixará de prevalecer por votação qualificada de 2/3 dos membros da Câmara.

No segundo grupo, podem-se ressaltar diversas competências, tais como o julgamento das contas dos administradores e outros responsáveis, apreciação de admissões de pessoal e das concessões de aposentadorias, pensões e reformas, realização de auditorias e inspeções, aplicação de sanções, sustação de atos impugnados, entre outras.

Longe de se acreditar que se conseguiu esgotar o tema nesse singelo estudo acadêmico, devido à diversidade e magnitude das circunstâncias encontradas na prática e da existência de parco material dedicado à questão pela doutrina, procurou-se sistematizar os diversos entendimentos e as diferentes posições que envolvem as competências constitucionais dos Tribunais de Contas.

BIBLIOGRAFIA

- AFFONSO, Sebastião Batista. Eficácia das decisões do Tribunal de Contas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 27, n. 68, abr./jun.1996.
- ALBUQUERQUE, Rogério Bonnassis de. Competência do Tribunal de Contas no julgamento das contas de sociedade de economia mista. **Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil**. Porto alegre: Tribunais de Contas do Rio Grande do Sul, n. 14, p.200-214, 1987.
- ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. 5. ed. Brasília: OAB Editora, 2004.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- _____. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. TCU: presença na história nacional. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **A história do Tribunal de Contas da União**. Prêmio Serzedello Corrêa 1998: monografias vencedoras. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa,1999. p.221-266.
- BARROSO, Luis Roberto. Tribunais de Contas: algumas incompetências. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 203, p.131-140, jan./mar. 1996.
- BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1996. v. 4, tomo II.
- BORJA, Célio. Competência constitucional dos Tribunais de Contas. **Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil**, Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, v.1, p.168-175, 1997.

BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. São Paulo: Fórum, 2005.

BUSQUETS, Cristina Del Pilar; MARTINS, Maria Cristina Prata R. Borges. A moralidade na Administração Pública e os Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, n. 73, p. 29-55, out. 1993.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

CASTRO, José Nilo de. **Julgamento das contas municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CITADINI, Antônio Roque. **O controle externo da Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CRISTINO, Cláudia Patrícia Rodrigues Alves. Os Tribunais de Contas e as aposentadorias e pensões dos servidores públicos. **Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará**, Fortaleza, n.15, p.100-113, 2001/2002

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. As carreiras jurídicas e o controle da Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo aplicado**, Curitiba, a. 4, n. 12, p. 56-69, jan./mar. 1997.

_____. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Ética e controle**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7695>>. Acesso em: 16 de maio de 2007.

_____. Limites à revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, a. 16, n. 2, 1998.

_____. Auditorias independentes ou Tribunal de Contas? Enron e Banco Nacional: lições para guardar na memória. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 91, p. 58-63, jan./mar. 2002.

_____. **Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

GONÇALVES, Hermes Laranja. **Uma visão crítica do orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JAYME, Fernando G. **A competência jurisdicional dos Tribunais de Contas do Brasil**. Belo Horizonte: Tribunais de Contas do Estado de Minas Gerais, 2002.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

LINS NETO, Jair. Tribunal de Contas: um desconhecido na República. **Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará**, Fortaleza, n.14, p. 49-66, 1999/2000.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **A intervenção do Estado no Município: o papel do Tribunal de Contas**. Recife: Nossa Livraria, 2000.

PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**. 1997. Tese (Doutorado em Direito Público) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

SCLIAR, Wremyr. O controle externo do estado: competência exclusiva do Tribunal de Contas. **Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil**, São Luís, n.17, p. 279-291, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Luis Inácio Lula da. Guardiães do interesse público. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, a. 34, n.95, 13-15, jan./mar. 2003.

SOUZA, Alfredo José de. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro: Tribunal de Const. do Rio de Janeiro, v.12, n.21, p. 31-42, maio 1990.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-financeiro do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TAVARES, José. **O Tribunal de Contas:** do visto em especial – conceito, natureza e enquadramento na actividade de Administração. Coimbra: Almedina, 1998.