

O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E SUAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

JORGE ROBERTO VIEIRA AGUIAR FILHO¹

RESUMO

O presente tema trata-se de um caso não raro em nossos Tribunais pátrios de desrespeito à competência constitucional definida aos Tribunais de Contas e a visão errônea de que se tem, que tais órgãos são apenas considerados auxiliares de seus respectivos Poderes Legislativos.

Contudo, para podermos realizar comentários acerca de tal questão, urge a necessidade de tratarmos ele dentro do enfoque do controle da Administração Pública, sendo que destacaremos sua importância para a defesa de nosso Estado Democrático de Direito, destacando os principais pontos polêmicos levantados na doutrina e na jurisprudência a respeito do assunto.

PALAVRAS-CHAVES: Constituição Federal; Tribunal de Contas; coisa julgada; competências constitucionais; controle; funções; revisibilidade.

SUMÁRIO: 1. O Papel dos Tribunais de Contas. 2. Competências Constitucionais Definidas aos Tribunais de Contas. 3. Funções das Cortes de Contas. 4. Apontamentos Acerca dos Tribunais de Contas. 5. Conclusões – Bibliografia.

¹ Mestre em Direito. Professor do Centro Universitário Dr. Edmundo Ulson – UNAR. jrvaf@yahoo.com.br

1. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

1.1. Introdução

Conforme preleciona José dos Santos Carvalho Filho², o controle da Administração Pública representa o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder.

Com efeito, ganhou realce a modalidade intitulada controle externo, a cargo do Poder Legislativo. Sucede que o mesmo não detinha elemento humano, nem tampouco meios técnicos apropriados ao exercício eficaz da importante missão, visto ser mais afeito aos serviços políticos, levando à necessidade de criação de um órgão técnico especializado que pudesse assumir parte das competências inerentes ao controle.

Assim nasceu a instituição Tribunal de Contas, criada em vários países e também no Brasil. A partir do seu desenvolvimento, cresceu também a polêmica sobre temas afetos, institutos e instrumentos jurídicos, principalmente, pela ordem de importância, sobre a questão do julgamento das contas públicas, proposição até hoje carente de uniformidade doutrinária.

Esta fiscalização e revisão são os elementos fundamentais do controle, sempre calcados no princípio da legalidade. A fiscalização nada mais é que o poder de verificação das atividades dos órgãos e agentes administrativos; é a verificação de que as atividades públicas estão cumprindo suas finalidades, enquanto a revisão é o poder de corrigir condutas administrativas, seja porque eivadas de vícios de legalidade, seja em função de mudanças nas políticas públicas.

Este controle da Administração Pública é amplo, ou seja, abrange todos os Poderes da República, pois é através dele que será aferida a legitimidade das condutas administrativas, sendo uma garantia para nós administrados e para a própria Administração.

O controle financeiro exercido pelo Poder Legislativo e pelas Cortes de Contas encontra-se previsto constitucionalmente, entre os arts. 70 a 75 da Constituição de 1988, na seção intitulada "da fiscalização contábil, financeira e orçamentária", que por sua vez encontra-se no capítulo relativo ao Poder Legislativo.

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, p. 730.

Pelo fato de os Tribunais de Contas estarem previstos constitucionalmente no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, há doutrinadores que entendem estarem estas Cortes subordinadas àquele Poder. Contudo, é amplamente dominante o entendimento de que não existe uma relação de subordinação. Os Tribunais de Contas não integram o Poder Legislativo, nem estão a ele subordinados. Existe, sim, uma relação de cooperação.

Para subsidiar este entendimento, faz-se mister a análise de alguns dispositivos constitucionais.

Primeiramente, o art. 70, ao mencionar quem deve prestar contas, deixa claro que o controle externo e interno será efetuado em todas as entidades da Administração Direta e Indireta, estando obrigada a prestar contas qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos.

Desta forma, o Poder Legislativo também presta contas às Cortes de Contas. Assim, como poderiam estas estarem subordinadas àquele? Sobre esta prestação de contas já decidiu diversas vezes o Supremo Tribunal Federal:

”Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembléia Legislativa - compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c. art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. I. O art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à "fiscalização" nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I - de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo - e a do art. 71, II - de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas

contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas. (ADI 849 / MT - MATO GROSSO)”

“Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas das Mesas das Câmaras Municipais - compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo local (CF, art. 31, § 2º): precedente (ADIn 849, 11.2.99, Pertence): suspensão cautelar parcial dos arts. 29, § 2º e 71, I e II, da Constituição do Estado do Espírito Santo.(ADI 1964 MC / ES - ESPÍRITO SANTO)”

1.1 Da Posição Institucional dos Tribunais de Contas entre os Poderes e da Natureza das Funções que Exercem

Como já dito acima, em rápida leitura ao texto constitucional, poderíamos classificar o Tribunal de Contas como mero auxiliar do Poder Legislativo.

Ainda que admissível a discussão sobre os limites da revisão das decisões dos Tribunais de Contas, não é possível sustentar que estes exerçam meras funções auxiliares do Poder Legislativo.

O Tribunal de Contas exerce a função de controle dos três Poderes, incluindo o Poder Legislativo. A função que exerce é, como ensina o Min. Ivan Luz, de "jurisdição fiscal e judicante, por soberana decisão constitucional".

Embora, ainda muito se discuta sobre a natureza das funções, essa síntese do pensamento é a que mais se amolda ao direito constitucional positivo. É a função de fiscalização, exercida com esteio na legalidade dos atos, com capacidade de julgar definitivamente questões no âmbito de sua competência privativa.

Após apreciar os atos com base na lei, os Tribunais de Contas ainda os submetem a um exame de economicidade e legitimidade.

2. COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DEFINIDAS AOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O art. 71 prevê que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e elenca as competências deste Tribunal.

Convém ressaltar, também, que o artigo 75 da Constituição Federal estabelece que a organização, a composição e a fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas Estaduais devem seguir as normas ali prescritas para o Tribunal de Contas da União (TCU).

Dentre o feixe de competências definidos no Texto Constitucional, em seu artigo 71, passamos a discorrer:

Antes, há de se destacar que competência é o feixe de atribuições reservadas a determinado órgão, entidade ou servidor, propiciando a estes a titularização do poder e a conseqüente capacidade de exercer suas funções.

Em outras palavras, é a aptidão prevista, em primeiro plano pela Constituição e, em segundo, pela lei, para a atuação do Estado, mediante seus órgãos, entidades ou agentes públicos.

Os Tribunais de Contas são órgãos fundamentais para o desenvolvimento e consolidação da democracia no Brasil, por serem responsáveis pela garantia de zelo às coisas do povo mediante o controle externo, exercido através das competências que lhe foram outorgadas pela Carta Magna. Seu perfil normativo ressaí da Constituição. Nesta, o *caput* do art. 71 dispõe que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, listando ainda onze incisos, onde são descritas, pormenorizadamente, suas competências originárias.

O constituinte definiu com bastante precisão o rol das exclusivas competências destinadas aos Tribunais de Contas. Aliás, releva dizer, quando a Constituição determinou as competências a esses Tribunais não reservou espaço para preenchimento por lei, isto é, o constituinte reservou para si a representação do controle externo, não permitindo que fosse retomada a matéria por via legislativa.

Entre tais competências, algumas revestem-se de caráter subsidiário, visando colaborar e apoiar os atos de fiscalização e controle exercidos pelo Poder Legislativo. Noutras, a maioria delas, a Constituição elencou as hipóteses de execução diretamente pelas Cortes de Contas. E foi nesse ponto que houve por parte da Assembléia Legislativa do Estado de Tocantins o desrespeito à competência constitucional definida ao Tribunal de Contas, pois acabou tal Poder Legislativo realizando um grande embrólio em lei estadual, misturando

competência de caráter exclusivo com as de caráter auxiliar, como abaixo demonstraremos suas diferenciações.

2.1 Competências de auxílio ao Poder Legislativo

2.1.1 Apreciação das Contas Anuais do Chefe do Executivo³

Nesse primeiro ponto, reside uma das principais competências destinadas aos Tribunais de Contas, isto é, apreciar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo. Apreciar é dar apreço, avaliar; examinar, estimar, considerar, analisar a prestação de contas apresentada, mediante parecer prévio, elaborado por um relator e levado à sessão plenária para decisão do colegiado.

Esse *parecer prévio* é uma peça técnica, instrumento de apreciação das contas que dará suporte para o julgamento delas pelo Poder Legislativo. Como sabido, o Parlamento é formado pelos representantes eleitos pelo povo. Sucede que esses mandatários são ecléticos, não possuindo, em sua maioria, conhecimentos técnicos que possibilitem a análise das contas públicas. Aí entra a competência atribuída ao Tribunal de Contas: colaborar com os representantes do povo, ao oferecer opinião fundamentada e especializada acerca das contas globais apresentadas pelo chefe do Poder Executivo.

Assim, a Câmara dos Vereadores julga as contas do prefeito municipal, amparadas pelos pareceres elaborados pelos Tribunais de Contas estaduais, salvo naqueles Estados onde foram constituídos Tribunais de Contas dos Municípios e nos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, que possuem, cada qual, um tribunal próprio.

No parecer prévio emitido, as Cortes de Contas irão opinar pela *aprovação*, pela aprovação com ressalvas, quando são elencadas as providências necessárias ao saneamento das irregularidades apontadas, ou pela *reprovação* das contas. Claro, por essa competência, o Tribunal de Contas atua de maneira opinativa, quer dizer, colaborando, ajudando, subsidiando, auxiliando o Poder Legislativo em sua missão constitucional de julgamento das contas.

Assim sendo, recebido o parecer pelo Poder Legislativo, esse deverá proceder ao julgamento das contas do chefe do Executivo, decidindo pela regularidade ou irregularidade

³ Art. 71, inciso I, da CF/88 “...- apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento” ...;

das mesmas.

Há, no que tange ao julgamento realizado na esfera municipal, excepcional particularidade, visto que, nos termos do §2º, do art. 31 da Carta da República, o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Nesse ponto, entendem alguns, a peça técnica lavrada pelos Tribunais de Contas não pode ser considerada como simples parecer, mas, sim, trata-se de *princípio de julgamento*, posto que deixará de prevalecer tão-só por maioria qualificada de dois terços.

Por fim, o procedimento de julgamento das contas, por ser da competência exclusiva do Poder Legislativo, não poderá ser colocado em segundo plano, não se admitindo disposições legais que pretendam o chamado *julgamento ficto* das contas por decurso de prazo, isto é, o Parlamento não poderá deixar de proceder ao julgamento sob nenhuma hipótese, devendo sempre observar as regras Constitucionais vigentes, mormente aquelas insculpidas no art. 5º, LV, propiciando a aplicação dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

O julgamento realizado pelo Poder Legislativo não elide eventual responsabilidade civil ou criminal do agente político, visto que o patrimônio público possui caráter de indisponibilidade. Com efeito, havendo qualquer lesão ao erário, mesmo ocorrendo a aprovação das contas globais anuais do chefe do Executivo, poderá haver a responsabilização do agente ordenador de despesas, ou seja, daquele que ordenou o gasto que porventura tenha sido praticado de forma apartada à legalidade e legitimidade.

2.1.2 Realização de inspeções e auditorias⁴

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 dos sistemas adotados, visando minimizar os erros ou desvios cometidos na

⁴ 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;

gerência da coisa pública.

No posicionamento aqui pretendido, as inspeções e auditorias são levadas a cabo pelos Tribunais de Contas a partir da solicitação de órgão do Poder Legislativo, possuindo caráter instrutório, isto é, visam subsidiar os trabalhos de controle exercidos no âmbito desse Poder. Note-se que a competência das Cortes de Contas, na situação específica, exaure-se com a finalização do procedimento através da emissão de relatório técnico e a prestação das informações solicitadas, conforme competência prevista no item VII.

2.1.3 Prestação de informações ao Poder Legislativo⁵

A competência-dever prevista no inciso VII diz respeito à devida colaboração que deve existir entre os órgãos que efetivam conjuntamente o controle externo, no desenvolvimento de suas missões constitucionais. Os Tribunais de Contas deverão prestar, quando solicitadas, informações que possuam, versadas sobre matérias afetas, além daquelas resultantes das inspeções e auditorias realizadas por iniciativa do Poder Legislativo, por suas Casas ou comissões.

2.2 Competências exclusivas dos Tribunais de Contas

2.2.1 Julgamento das contas dos administradores e outros responsáveis⁶

Quando, em colegiado, a Corte de Contas efetua o julgamento das contas dos administradores públicos, incluídos todos os responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos de toda a Administração direta e indireta do Estado, além das empresas estatais, está executando tarefa que lhe é peculiar, de origem constitucional, sendo essa decisão, como afirmamos retro, impossível de revisão pelo Poder Judiciário, salvo se houver vício de forma, como a não observância do devido processo legal.

⁵ 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;

⁶ 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;

O Tribunal de Contas está, no plano axiológico, a serviço da verificação da regularidade das contas e da legalidade das despesas. É o único órgão especializado no julgamento de contas. Destarte, o Poder Judiciário possui a força de rever as decisões do Tribunal de Contas no plano meramente formal, observando se o devido processo legal foi respeitado, como também direitos e garantias individuais. Sem embargo, o mérito da decisão, próprio da Corte de Contas, envolvendo sua função precípua, isto é, o controle contábil, orçamentário, financeiro, operacional e patrimonial, dizendo se as contas são regulares ou irregulares, não poderá ser apreciado pelo judiciário, tendo em vista o caráter de exclusividade disposto ao órgão constitucional sobre a matéria.

2.2.2 Apreciação das admissões de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões⁷

A competência em questão, conquanto o constituinte tenha preferido a apreciação ao julgamento, é exercida, efetivamente, para verificar a adequação e obediência aos comandos legais. O Tribunal de Contas é o órgão técnico-especializado competente para efetivar ou não o registro do ato de admissão de pessoal.

Quanto à admissão de pessoal, encontra-se hoje sedimentada a obrigatoriedade do concurso público para todos os cargos e empregos da Administração direta, indireta e fundacional, inclusive das empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica, salvo nos casos em que houver livre nomeação e exoneração, os denominados cargos comissionados.

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.

Sendo apurada irregularidade no ato sob exame, o relator da matéria abre vista ao órgão originário, assinando prazo para o saneamento de falhas formais ou para a devida observância da lei, propiciando ampla defesa no transcurso do processo. Inobstante, não havendo possibilidade de regularização do feito, as Cortes de Contas determinam a sustação

⁷ 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;

do ato, além do ressarcimento ao erário dos valores percebidos em razão de ato viciado (art. 71, X, CR/88). A devolução desses valores não será devida no caso de haver sido efetivada a prestação dos serviços, visto caracterizar-se o proveito da Administração com a força laboral do servidor, em respeito ao princípio geral que proíbe o enriquecimento sem causa.

A negativa de registro referente às admissões de pessoal por parte dos Tribunais de Contas, após observada a possibilidade de saneamento, ensejará a nulidade do ato e a conseqüente punição da autoridade responsável, conforme determinação do §2º do art. 37 da Constituição da República.

2.2.3 Realização de inspeções e auditorias

Além de realizar inspeções e auditorias solicitadas pelos órgãos do Poder Legislativo, como anteriormente dito, as Cortes de Contas poderão também efetuá-las por iniciativa própria, vale dizer, sem nenhuma interferência externa em seus trabalhos.

As inspeções são chamadas ordinárias ou extraordinárias, de acordo com o ato administrativo que as origina e fundamenta. Ordinárias são aquelas regulares, periódicas, costumeiras, que visam ao acompanhamento dos atos de despesa, verificando a legalidade, a legitimidade e a economicidade, assim como a conformidade com os planos e metas de governo. Extraordinárias são as excepcionais, especiais, singulares, que só ocorrem em dadas circunstâncias imprevistas, sendo determinadas para apuração e verificação do caso concreto, seja por iniciativa do próprio Tribunal no cumprimento de sua missão institucional, ou por provocação de terceiros através de denúncia ou representação, sempre que houver indícios de atos de gestão irregulares ou prejudiciais ao erário.

2.2.4 Fiscalização das contas nacionais em empresas supra nacionais⁸

A competência estabelecida no inciso V prevê a fiscalização das empresas formadas com a participação de duas ou mais nações, visando à proteção dos dinheiros com os quais a União participar. Este dispositivo é decorrente do controle exercido pelos Tribunais de Contas sobre as empresas públicas.⁹

⁸ 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;

⁹ O Tribunal de Contas da União, nos autos do processo nº 003.064/93-0, relatado pelo Ministro Homero Santos em 21.06.1995, entendeu que não possui competência para fiscalizar a Hidrelétrica de Itaipu, em vista da submissão desta a regime de Direito Internacional.

2.2.5 Fiscalização da aplicação de recurso transferido¹⁰

O item VI trata dos recursos que a União repassa voluntariamente aos demais entes federativos. Em sua grande maioria, possuem como instrumento os convênios, pelos quais as partes manifestam vontades convergentes, isto é, os interesses são os mesmos na busca do objeto pretendido.

Convênio é um dos instrumentos de que se utiliza o Estado para associar-se com entidades públicas ou privadas, diferenciando-se do contrato quanto às vontades das partes. No contrato há interesses contrapostos, ao passo que no convênio os mesmos são convergentes, recíprocos.¹¹

A fiscalização recairá sobre o ente repassador de recursos, União ou Estado, sobre seus órgãos ou entidades. Não obstante, os Tribunais poderão fiscalizar também os agentes receptores dos recursos, havendo responsabilidade pessoal na gestão fraudulenta ou causadora de danos ao erário.

2.2.6 Aplicação de sanções¹²

Trata-se de importante mecanismo de controle atribuído aos Tribunais de Contas, visando fortalecê-los, porquanto mediante instrumentos sancionadores são alcançados os resultados dissuasórios a médio e longo prazos. A sanção é a pena com a qual o Estado busca garantir a execução de uma obrigação.

Com efeito, a Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), arts. 1º, IX; 19; 23, III, “a” e “b”; 26; 27; 42, §2º; 43, parágrafo único; 45, §1º, III; 57 a 61 e 104, §1º, tratou das sanções aplicáveis aos responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas.

A gradação das penas pecuniárias foi remetida aos regimentos internos das Cortes de Contas, buscando-se, assim, atender às diversas peculiaridades econômico-financeiras de cada região brasileira.

¹⁰ 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;

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. São Paulo: Atlas, 2002, p. 189.

¹² 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;

2.2.7 Fixação de prazo para saneamento de ilegalidade¹³

A fixação de prazo vem a partir da verificação da existência de ilegalidade, ensejando a impugnação, isto é, a declaração de que o ato, ou contrato, está sob exame do Tribunal de Contas deverá ser saneado. Trata-se de competência pertinente à função corretiva dos Tribunais de Contas.

Assim, restando verificada a ilegalidade, as Cortes de Contas determinarão prazo para que o responsável pelo órgão ou entidade tome as medidas indispensáveis ao pleno cumprimento da lei, eliminando a mácula apurada. Havendo o devido saneamento, no prazo marcado, o Tribunal faz cessar a impugnação. Caso contrário, como corolário dessa atribuição, em se tratando de ato, tem-se a possibilidade de sustação do mesmo, pelo próprio Tribunal de Contas, sem prejuízo da aplicação de multa e outras penalidades legais cabíveis.

2.2.8 Sustação da execução de ato impugnado¹⁴

O Tribunal de Contas, determinando as providências necessárias ao saneamento do ato, e não sendo atendido na sua decisão, no prazo fixado, deverá sustar a execução do mesmo, comunicando sua deliberação ao Poder Legislativo. Desta forma, há uma primeira etapa, em que a Corte, apurando ilegalidade, determina prazo para a sua correção. Vencido o tempo marcado, suspende-se o ato que fora impugnado, devendo ser comunicada a decisão.

2.2.9 Representação sobre irregularidade ou abuso¹⁵

Dentro do exercício do controle externo, o Tribunal de Contas deverá representar o poder competente quando apurar irregularidades ou abusos praticados no âmbito da Administração Pública. Tal dispositivo deve ser aplicado, principalmente, no que pertine às matérias que escaparem às competências das Cortes de Contas, almejando controle pleno das atividades do Estado.

2.2.10 Impugnação e sustação de contrato

¹³ IX- assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

¹⁴ X- sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

¹⁵ XI- representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Verificando ilegalidade em determinado contrato, o Tribunal de Contas estabelece prazo para sua correção. Não havendo o devido saneamento, diferentemente do que acontece com os atos administrativos, porquanto esses podem ser suspensos pela própria Corte de Contas, a suspensão 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 noventa dias, competirá ao Tribunal de Contas decidir a respeito, ou seja, poderá determinar a suspensão do contrato, conforme prescreve o §2º do art. 71 do Texto Maior.

3. FUNÇÕES DAS CORTES DE CONTAS

Feitas as considerações acerca da competência, passamos à análise das suas funções, ou seja, da atividade dos Tribunais de Contas propriamente dita, a começar por uma leitura (na medida da possível prática) dos dispositivos constitucionais, tentando englobar não só o TCU, mas os TCE's e TCM's, até porque o art. 75 da CR/88 estabelece que, no que couber, é claro, as normas relativas ao TCU serão aplicadas às Cortes Estaduais e Municipais.

Funções são as ações próprias, as atividades específicas típicas de determinado órgão ou entidade, compostas de uma ou mais competências, formando a essência, a substância, a razão da existência do ser estatal.

Examinando os dispositivos Constitucionais, temos que os Tribunais de Contas possuem atribuições próprias e outras nas quais atuam em subsídio ao Parlamento. Sendo diversas as suas atividades, podem ser agrupadas de acordo com a natureza específica de cada uma delas, formando as principais funções no exercício do controle externo.

No que tange aos Tribunais de Contas Municipais – TCM's, importa ressaltar que, no Brasil, são em número de dois, situados nos Municípios do Rio de Janeiro e São Paulo. São *numerus clausus* e foram recepcionados pela CR/88 (art. 31, §1º), que no art. 31, § 4º vedou a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais. Desta forma, na grande maioria dos Estados da Federação, os TCE's são encarregados de fiscalizar tanto as contas estaduais quanto as municipais.

O art. 70 da CR/88 prevê a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Por fiscalização contábil, entende-se aquela relativa aos registros de receita e despesa; financeira é o controle sobre depósitos bancários, pagamento e recebimento de

valores, empenhos, etc. A orçamentária visa o acompanhamento do orçamento, bem como a fiscalização dos registros nas rubricas adequadas.

Já o controle operacional incide sobre a execução de atividades administrativas em geral, sobre o funcionamento da máquina administrativa, bem como o atendimento aos princípios da eficiência e da celeridade. O controle patrimonial recai sobre os bens públicos; seria, por exemplo, uma fiscalização em almoxarifados.

O art. 71 da CR/88 traz as funções do TCU que, pelo princípio da simetria, são as mesmas das Cortes estaduais. Neste ponto optamos destacar essas atribuições agrupando-as nas seguintes categorias: fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e ouvidoria.

FISCALIZADORA – De acordo com o item IV, do art. 71, o Tribunal de Contas poderá, por iniciativa própria, realizar inspeções e auditorias em qualquer unidade administrativa dos três Poderes ou da Administração direta e indireta, fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público. O Tribunal poderá também ser solicitado a cumprir tais fiscalizações pelo Legislativo ou por uma de suas Comissões técnicas ou de inquérito.

A fiscalização através de auditorias ou inspeções exerce importante papel dentre as atividades de controle externo a cargo do Tribunal de Contas, por diversas razões. Primeiro, não há limitação constitucional ou legal acerca do exercício desta competência; segundo, visa a apuração imediata de ilegalidades e irregularidades, agindo de forma preventiva; terceiro, permite uma ação pedagógica, no sentido de instruir os fiscalizados sobre a melhor forma de execução das atividades e correção de eventuais falhas; quarto, causa forte pressão intimidativa, visando coibir a ação de atos ilícitos.

A jurisprudência dos Tribunais superiores vem, cada vez mais, fortalecendo o poder de fiscalização destinado aos Tribunais de Contas. Em recente decisão, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a possibilidade de o Tribunal de Contas reexaminar as contas dos prefeitos municipais, mesmo que aprovadas pela Câmara dos Vereadores, no intuito de apurar irregularidades. Tal decisão foi fundamentada na competência prevista no inciso IV do art. 71 da CF.

Na seqüência, o item V prevê a prerrogativa de fiscalização das contas nacionais das empresa supranacionais como, por exemplo, a Hidrelétrica de Itaipu.

Também verifica-se caráter fiscalizatório nas funções atribuídas aos Tribunais de Contas nos incisos V, VI e XI do art. 71 da CF.

Trata-se, ao nosso juízo, da mais relevante função da Corte de Contas, aquela que lhe conforma, justificando sua criação ao longo da história, posto tratar-se de ação de natureza própria do órgão de fiscalização das atividades públicas.

Uma das principais características relativas a essa função típica diz respeito à sua amplitude, pois toda a matéria administrativa de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, de toda a Administração Pública, resta abrangida pela ação de controle das Cortes das Contas.

Vale ressaltar a importância das inspeções e auditorias, importantes instrumentos de controle, permitindo a verificação *in loco* dos documentos fundamentais para as ações de controle, além da possibilidade de aperfeiçoamento das informações já prestadas.

Fiscalizar é velar pela esmerada aplicação de recursos públicos, vigiar e examinar os atos dos administradores, verificando a conformidade destes com o orçamento anteriormente aprovado.

JUDICANTE – O Tribunal de Contas, pela competência expressa no inciso II, do artigo 71, julga e liquida as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Sua função, nesse aspecto, é contenciosa.

Procedendo a essa espécie de julgamento, o Tribunal de Contas está realizando tarefa própria, típica, não se submetendo a outra jurisdição, visto tratar-se de função especializada. Por corolário, entendemos não haver possibilidade de sua decisão ser revista por outro órgão ou Poder, salvo o Judiciário, que poderá, tão-só no caso de vício de legalidade, refazer o *decisum*.

No exercício dessa função jurisdicional, o julgamento procedido pelo Tribunal visa liquidar as contas e, conseqüentemente, liberar a responsabilidade do gestor ou, se for o caso, apurar as irregularidades, com objetivo saneadores, podendo aplicar as sanções legais.

Nesse ponto, é magistral o escólio do Professor Frederico Pardini:

*“Só o Tribunal de Contas tem competência para julgar as contas públicas. De outra parte, só a Justiça comum tem competência, também exclusiva e privativa, para julgar as contas dos particulares, fazendo-o por decisão singular e, em caso de eventual recurso, por decisão colegiada.”*¹⁶

¹⁶ 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.

As decisões dos Tribunais de Contas são tomadas de forma colegiada, através de suas Câmaras ou do Plenário. Essas decisões, revestidas de definitividade, possuem natureza diversa daquelas tomadas no exercício da função de fiscalização.

Esse caráter de julgamento realizado pelo Tribunal refere-se exclusivamente às contas, ou seja, estas serão ou não encerradas e liquidadas definitivamente, ao passo que a responsabilidade do gestor poderá vir a ser discutida no âmbito do Poder Judiciário.

SANCIONADORA – esta função é crucial para que o Tribunal possa inibir irregularidades e garantir o ressarcimento ao erário. Entre as penalidades normalmente aplicadas estão, por exemplo, a aplicação de multa proporcional ao débito imputado, multa por infração à LRF, afastamento do cargo de dirigente que obstrui a auditoria, decretação de indisponibilidade de bens por até um ano, declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública por até cinco anos, declaração de inabilitação para o exercício de função de confiança, dentre outras.

Note-se que a Constituição de 1988 prevê que as decisões do Tribunal de Contas que importarem em imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (art. 71, §3º), o que tem gerado uma certa celeuma quanto à competência para sua execução. Há vezes sustentando que as mesmas deveriam ser executadas pelo próprio Tribunal de Contas, e não pelas Procuradorias de cada unidade federativa (e, no caso da União Federal, pela Advocacia-Geral da União), como é feito hodiernamente, em função do disposto nos artigos 131 e 132 da CR/88. O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar sobre o tema e, em maio de 2002, no Recurso Extraordinário nº 223.037-1, decidiu, por unanimidade, em sentido contrário à promoção da execução judicial pela Corte de Contas, por ausência de previsão expressa sobre a matéria.

Apesar deste precedente, acredita-se não ser esta uma decisão definitiva, principalmente em função da mudança de composição da Corte Suprema iniciada no ano de 2003.

Voltando à questão da imposição de sanções pela Corte de Contas, faz-se oportuno frisar que não fica inviabilizada a aplicação de penalidades em outras instâncias como a cível, criminal e eleitoral. Assim, por exemplo, a Justiça Eleitoral pode tornar inelegíveis aqueles administradores que tiveram suas contas julgadas irregulares nos cinco anos anteriores ao pleito, independente da aplicação de multa ou imputação de débito.

CONSULTIVA – consiste na elaboração de pareceres prévios sobre as contas do Chefe do Executivo, dos demais Poderes e do Ministério Público, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Poder Legislativo.

Esta função consultiva engloba ainda as respostas às consultas feitas por determinadas autoridades sobre assuntos relativos às competências do Tribunal de Contas.^[09]

INFORMATIVA – esta função é desempenhada mediante três atividades: envio ao Poder Legislativo de informações sobre as fiscalizações realizadas, expedição dos alertas previstos pela LRF e manutenção de página na Internet contendo dados importantes sobre a atuação do Tribunal, as contas públicas, dentre outros.^[10]

CORRETIVA - engloba dois procedimentos que se encontram encadeados (e que estão nos incisos IX e X do art 71 da CR/88): a fixação de prazo para a adoção de providências que visem o cumprimento da lei e a sustação do ato impugnado quando não forem adotadas as providências determinadas. Em se tratando de contratos, a matéria deverá ser submetida ao Poder Legislativo. Se este não se manifestar em 90 dias, o Tribunal de Contas poderá decidir a questão.

NORMATIVA – decorre do poder regulamentar conferido pela Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções, deliberações e outros atos normativos relativos à competência do tribunal e a organização dos processos que lhe são submetidos.

OUIDORIA – consiste no recebimento de denúncias apresentadas pelo controle interno, por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. É aquele contato dos Tribunais de Contas com a sociedade anteriormente mencionado. A apuração destas denúncias será sigilosa, a fim de se proteger a identidade do denunciante e a própria honra e imagem dos envolvidos, até que seja tomada uma decisão.

4. APONTAMENTOS ACERCA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

4.1 Coisa Julgada Administrativa

É indispensável analisar alguns comentários sobre a questão em epígrafe.

Hely Lopes Meirelles, ensina que "essa imodificabilidade não é efeito da *coisa julgada administrativa*, mas é consequência da *preclusão* das vias de impugnação interna (recursos administrativos) dos atos decisórios da própria Administração. Exauridos os meios de impugnação administrativa, torna-se irretratável, administrativamente, a última decisão, mas nem por isso deixa de ser atacável por via judicial."

Para fundamentar o entendimento, averba essa corrente de pensamento que perante o Judiciário qualquer decisão administrativa pode ser modificada, como estabelece o inc.

XXXV, do art. 5º, da Constituição Federal (a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito).

Contudo, em primeira análise, entenderíamos que, como princípio geral, ao Judiciário cabe apenas o *patrulhamento das fronteiras da legalidade*, vedado o exame quanto a conveniência e oportunidade.

Não se trata de acolhimento de tese ortodoxa. Não pode o juiz pretender examinar uma questão se não ficar evidenciada cristalina lesão à ordem jurídica. Em nome da harmonia - não dos Poderes, mas do Direito - não se admite o exercício da aplicação concreta da lei com o afastamento da competência da autoridade administrativa.

Nesse sentido revela o culto José Cretella Jr: "Inteiramente livre para examinar a legalidade do ato administrativo, está proibido o Poder Judiciário de entrar na indagação do mérito, que fica totalmente fora do seu policiamento".

Hely Lopes Meirelles também demonstra a impossibilidade de revisão judicial do mérito dos atos administrativos, tanto em relação aos vinculados como aos discricionários. Averbava o mestre em relação aos atos vinculados "em tais casos a conduta do administrador confunde-se com a do juiz na aplicação da lei, diversamente do que ocorre nos atos discricionários, em que, além dos elementos sempre vinculados (competência, finalidade e forma), outros existem (motivo e objeto), em relação aos quais a Administração decide livremente, e sem possibilidade de correção judicial, salvo quando o seu proceder caracterizar excesso ou desvio de poder."

A Ilustre Doutrinadora Lúcia Valle Figueiredo, preleciona que o "mérito", *stricto sensu*, é de difícil conceituação - no qual também concorda que o Poder Judiciário não pode adentrar - pugna porque em alguns casos só o exame do conteúdo do ato poderá - v.g. quando se examina a lesividade em uma ação popular - efetivar a tutela jurídica. Contudo, mesmo nesse específico caso, fica o juiz adstrito a verificação da legalidade, conforme consigna: "Se o Judiciário deve conhecer qualquer lesão ao direito, *"ipso facto"*, é o Judiciário titulado a dizer quando a conduta administrativa quedou-se dentro da moldura legal, não a desbordando.

A doutrina guarda uniformidade nesse sentido, mas porque motivo pretendem alguns rever judicialmente as decisões dos julgamentos dos Tribunais de Contas? Julgar é apreciar o mérito e, portanto, mesmo que a Constituição não utilizasse expressamente o termo "julgar", ainda assim uma decisão dessa Corte seria impenetrável para o Poder Judiciário. Se a maculasse manifesta ilegalidade, como qualquer sentença, poderia até ser cassada por meio de mandado de segurança, mas nunca, jamais, poderia se permitir ao magistrado substituir-se nesse julgamento de mérito. O juiz também deve conter sua atuação nos limites da lei e, foi a

Lei Maior, que deu a competência para julgar a contas a uma Corte, devidamente instrumentalizada e tecnicamente especializada.

Portanto, mesmo que o julgamento das Cortes de Contas não fosse um ato jurisdicional típico, mas apenas um ato administrativo, seu mérito jamais poderia ser revisto pelo Poder Judiciário.

4.2 Eficácia de Coisa Julgada nas Decisões dos Tribunais de Contas

Expendidas essas considerações, é o momento de verificar se as decisões dos Tribunais de Contas podem ter eficácia de coisa julgada justificando a extinção do processo judicial.

Obviamente, como foi demonstrado, não estando o Tribunal de Contas elencado na Constituição Federal entre os órgãos do Poder Judiciário, não é possível pretender revestir todas as suas decisões desses atributos.

O exame feito pelos Tribunais de Contas, representa uma poderosa e ampla ação de controle sobre os atos da Administração, que já estão jungidos ao controle interno da própria Administração. Permitir uma ampla revisibilidade pelo Poder Judiciário, no mínimo, constituiria em termos lógicos conceder um espaço tão intenso ao controle judicial, que inviabilizaria a própria ação administrativa.

Todas as manifestações das Cortes de Contas têm valor e força coercitiva, como já referido, mas apenas a inscrita no inc. II, da Constituição Federal, - julgar as contas dos... - corresponde a um julgamento, merecendo de todos os órgãos o respeito, em tudo e por tudo, exatamente igual a manifestação do Poder Judiciário.

O termo contas, que sucede a julgar, abrange as contas anuais dos órgãos da Administração Pública como também as chamadas contas especiais, que são instauradas na forma da Lei.

Tratam-se de processos altamente técnicos atinentes a aplicação de recursos ou danos causados ao erário em decorrência da omissão no dever de prestar contas, ou ato lesivo ilegal, ilegítimo ou antieconômico.

As deliberações adotadas nestes processos poderão resultar em acórdão condenatório, que pela Constituição Federal, - art. 71, parág. 3º - têm expressa e literalmente eficácia de título executivo.

Nesses acórdãos são declarados o responsável e o valor do alcance, além de outras informações necessárias e suficientes para o início do processo executivo judicial, vez que o

Tribunal de Contas não tem competência para promover a execução forçada, necessitando recorrer ao Poder Judiciário para efetivá-la.

Assim, tais processos têm como efeito a produção de coisa julgada.

4.3 Do Procedimento Judicial que Afronte a Decisão Transitada em Julgado no Tribunal de Contas

Admitindo a validade de todas as proposições, mostra-se indispensável analisar algumas das hipóteses mais corriqueiras e qual o procedimento adequado a ser observado nos processos judiciais em que estão subjacentes o mérito do julgamento dos Tribunais de Contas. Divide-se, apenas para fins didáticos as várias hipóteses ocorrentes.

I - o autor de uma ação busca inibir os efeitos de processo em tramitação no Tribunal de Contas, ainda não julgado definitivamente

Nessa hipótese, o procedimento mais adequado para resguardo da competência da Corte é:

- em petição, demonstrar em juízo a especial competência do Tribunal de Contas;
- requerer a suspensão do processo, com fulcro no art. 265, inc. IV, alínea "a", do Código de Processo Civil.
- observar o item seguinte sobre as manifestas ilegalidades que podem ensejar a revisão judicial.

II - o servidor responsabilizado busca desconstituir judicialmente a decisão do Tribunal de Contas

É a hipótese que ocorre com mais freqüência, sem dúvida.

A demanda poderá ter êxito se estiver configurada a violação:

- do devido processo legal
- do contraditório
- da ampla defesa
- da competência da Corte de Contas para julgamento ou qualquer grave e manifesta irregularidade.

Caso o autor pretenda discutir o mérito da questão, deverá ser alegada a existência de coisa julgada e devidamente fundamentada a posição da especial competência da Corte de Contas, pois não se pode olvidar que em virtude da pouca doutrina sobre o assunto, muitas vezes nas instâncias inferiores ocorrem manifestos erros de julgamento.

Importa notar que se a ação escolhida for o mandado de segurança, o processo não deve ter seguimento se pretender direta ou indiretamente discutir o mérito, porque essa via processual não admite a produção de prova em juízo. O direito tem que ser líquido e certo. A jurisprudência do processo civil é remansosa nesse sentido.

Tais considerações ilustradas permitem concluir que:

- o princípio da unidade de jurisdição sofre temperamentos pela própria Constituição, que admite a competência privativa das Cortes de Contas para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos;

- essa competência privativa diz respeito ao mérito do julgamento, fato que deve admitir a verificação do acatamento do princípio constitucional do devido processo legal, que consiste no exame extrínseco do ato decisório das Cortes de Contas, como, por exemplo, a competência para julgamento, a forma definida em lei, a observância do princípio da ampla defesa e contraditório, nos termos da lei específica das Cortes de Contas.

5. CONCLUSÕES

O Tribunal de Contas tem sido a instituição que serve de linha de frente para a sociedade, dirimindo dúvidas e apontando soluções em questões novas que surgem com as inovações trazidas pelos governantes.

Enquanto o governo se altera a cada eleição e muitas vezes há mudanças nas diversas políticas públicas, o Tribunal de Contas é o órgão permanente, que não tem vínculo de hierarquia com o governo e se credencia, assim, para analisar com imparcialidade as questões postas e indicar caminhos que permitam corrigir rumos, possibilitando um melhor e mais adequado controle social.

A elevação atual da pertinência temática referente ao fenômeno “órgãos constitucionais autônomos”, onde se inclui a Corte de Contas, trazida pelas mudanças sociais, ocasionou a retomada dos debates acerca da natureza jurídica desses Tribunais, à vista da premente busca por um modelo ideal de controle da Administração Pública.

Em virtude do tratamento diferenciado dispensado aos Tribunais de Contas pela Constituição de 1988, além de sua importância largamente reconhecida, é que alguns autores passaram a tratá-los como “órgãos de destaque constitucional”.¹⁷

Algumas características peculiares podem ser elencadas:

¹⁷ 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.

1. são órgãos híbridos, com funções de caráter técnico e jurisdicional;
2. possuem molde único, tendo como paradigma o Tribunal de Contas da União;
3. possuem linha hierárquica própria e independente, apartada dos Poderes;
4. gozam de autonomia administrativa e funcional, escolhendo inclusive a sua direção;
5. possuem composição multidisciplinar, contando com membros detentores de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
6. seus membros possuem garantias constitucionais no mesmo molde daquelas dedicadas aos do Poder Judiciário;
7. têm iniciativa legislativa própria e competência normativa reguladora específica.

Como foi dito anteriormente, os Tribunais de Contas são órgãos públicos constitucionais, detentores de autonomia administrativa e financeira, mantendo relação de colaboração com o Poder Legislativo, no que toca ao exercício do controle externo a cargo deste, especificamente naquelas hipóteses elencadas no art. 71, I, IV e VII do Texto Maior, sem, no entanto, haver relação de subalternidade.

Alguns apontamentos podem ser ressaltados para propiciar uma melhor interpretação do sistema:

1. as dotações orçamentárias destinadas aos Tribunais de Contas resultam de proposta própria, e, após ocorrer a aprovação do orçamento, por força de preceito constitucional, serão repassadas em contas mensais;
2. no exercício de suas competências, as Cortes de Contas têm jurisdição em todo o território nacional, no caso do Tribunal de Contas da União (art.73, *caput*, Constituição de 1988) ou em seus respectivos territórios, no caso das Cortes dos Estados e Municípios, competindo-lhes aferir a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade dos atos administrativos de que resulte receita ou despesa, cabendo-lhes, ainda, verificar, dentro de sua área de competência, os atos que impliquem em renúncia de receitas;
3. a fiscalização é exercitada no âmbito de todos os Poderes do Estado, incluídas as entidades integrantes das respectivas administrações descentralizadas, bem como aquelas mantidas ou instituídas pelo Poder Público;
4. todos aqueles que tiverem sob sua guarda ou responsabilidade dinheiros, bens, ou valores públicos, por qualquer período de tempo, estarão sujeitos a prestar contas ao Tribunal;

5. exercendo seu papel fiscalizador, o Tribunal de Contas pode tomar, por iniciativa própria, medidas necessárias ao resguardo do patrimônio público, podendo valer-se da realização de auditorias ou inspeções em órgãos e entidades que lhe sejam jurisdicionados;
6. ademais, tem a competência de exercer o poder-dever de fiscalização provocado por solicitação do Poder Legislativo ou de qualquer de suas respectivas comissões (art. 71, inciso VII, da Constituição Nacional), bem como por qualquer pessoa do povo, partido político, associado ou sindicato, todos com legitimidade para denunciar (observadas as devidas formalidades legais) irregularidades ou ilegalidades que tenham repercussão na área de atuação da Corte de Contas.

Em face ao supra-expendido, algumas considerações exurgem, resultando em aparente silogismo:

1. os Tribunais de Contas do Brasil são órgãos autônomos, constitucionalmente construídos, desvinculados de qualquer relação de subordinação com os Poderes, prestando auxílio, de natureza operacional e apenas em algumas situações específicas, ao Poder Legislativo;

2. a Constituição da República Federativa do Brasil prevê funções de natureza vária às Cortes de Contas: fiscalizadora, corretiva, opinativa e jurisdicional especial;

3. as Cortes de Contas possuem natureza jurídica de difícil apreensão, enquadrando-se nos chamados “órgãos constitucionais autônomos” ou “de destaque constitucional”, encontrando-se posicionados por entre as esferas do Poder ou ao lado destas, porquanto a evolução da sociedade e do Direito não mais admitem a teoria tripartite como estanque e absoluta;

4. o Tribunal de Contas exerce a função especial quando julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, não havendo possibilidade de revisão de mérito pelo Poder Judiciário, salvo quando houver afronta ao devido processo legal ou manifesta ilegalidade.

Dessa forma, clarividente encontra-se o entendimento majoritário de que os Tribunais de Contas tratam-se de **órgãos independentes**, que auxiliam todos os poderes da federação e ainda, a comunidade. Auxilia o Poder Legislativo prestando-lhe informações, pareceres e relatórios; e os Poderes Judiciário e Executivo orientando sua atuação no controle interno e na autotutela da legalidade.

A fim de corroborar o entendimento aqui explanado, trazemos as lições de Odete Medauar:¹⁸

"Criado por iniciativa de Ruy Barbosa, em 1890, o Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (CF, art. 73, §3º). Daí ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes."

Por fim, auxilia também a comunidade, uma vez que a Constituição de 1988 alargou seu contato conosco ao prever, em seu art. 74, §2º, que qualquer cidadão pode denunciar irregularidades e ilegalidades à Corte de Contas, ou seja, a Constituição aumentou a participação popular no controle do patrimônio público, passando a servir à sociedade de forma direta e indireta (através do controle externo).

Nesse ponto, verifica-se o controle social que deve ser realizado por nossos Tribunais de Contas pátrios, pois devem eles, também, fiscalizar para que os recursos gastos pelo governo, na execução dos programas governamentais, sejam aplicados de forma a garantir o atendimento das necessidades requeridas pela sociedade.

O controle social da função administrativa do Estado é conseqüência necessária, imediata e inseparável do princípio republicano, o qual alicerça nosso sistema constitucional. Num País onde os recursos são escassos e a carga tributária elevada, a sociedade reivindica que o Estado apresente resultados no sentido de melhorar a qualidade de vida de todos. Assim, os Tribunais de Contas devem se preocupar não somente com a regularidade das contas públicas, enfocando apenas o aspecto legal-orçamentário-contábil-financeiro-patrimonial, mas também com os resultados alcançados pela administração pública, avaliando a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade na execução dos programas governamentais.

Dentro desse contexto, acreditamos que só resta a sociedade tomar consciência de que também deve ser parte nesse controle, se inteirando da atividade dos Tribunais de Contas, - bem como do Poder Legislativo, denunciando irregularidades, ilegalidades, e se procurando se informar sobre o que vem sendo feito no que tange ao controle do patrimônio público.

¹⁸ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 7. ed. São Paulo:RT, 2003, p. 421

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Função Controlada do Tribunal de Contas*. In: CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 15. São Paulo, 1989.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRITO, Carlos Ayres. *A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas*. In: ENCONTRO NACIONAL DE CONSELHEIROS DE TRIBUNAIS DE CONTAS, 2001, Rio de Janeiro. Brasília: ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 56 p.

CAMPOS, Sandra Maria de Carvalho. *Implementação das Recomendações de uma Auditoria Governamental*. Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, n. 11, nov. 2002.

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

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e (Coord.) et al. *Responsabilidade Fiscal: Abordagens Pontuais: Doutrina e Legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2001.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Conta do Brasil: Jurisdição e Competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERRAZ, Luciano de Araújo. *Controle de Administração Pública: Elementos para Compreensão dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. *Tribunais de Contas – Aspectos Controvertidos*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GUERRA, Evandro Martins. *Os Controles Externo e Interno da Administração Pública*. Editora Fórum, Belo Horizonte, 2005.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*, 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 7. ed. São Paulo:RT, 2003.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2001.

MILESKI, Hélio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2003.

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.

SOUSA, Alfredo José de et al. *O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.