

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLE EXTERNO E GOVERNANÇA  
PÚBLICA**

**IDELFONSO BENTO DA SILVA JÚNIOR**

**A PARTICIPAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO NA CONSTRUÇÃO  
DE UM NOVO PANORAMA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES NO  
BRASIL APÓS O ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

**GOIÂNIA  
MARÇO 2017**

**IDELFONSO BENTO DA SILVA JÚNIOR**

**A PARTICIPAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO NA CONSTRUÇÃO  
DE UM NOVO PANORAMA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES NO  
BRASIL APÓS O ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Trabalho apresentado ao Curso de Pós-Graduação como requisito parcial para obtenção do título de Pós-Graduado em Controle Externo e Governança Pública.

Orientador: Professor Guilherme Pupe da Nóbrega

**GOIÂNIA  
MARÇO 2017**

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	04
<b>CAPÍTULO 1. UM BREVE HISTÓRICO ACERCA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....</b>	<b>05</b>
1.1. O surgimento dos Tribunais de Contas no mundo.....	05
1.2. O surgimento dos Tribunais de Contas no Brasil.....	07
1.3. A relação entre o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas.....	10
<b>CAPÍTULO 2. A ATIVIDADE PERSECUTÓRIA NO CONTROLE EXTERNO.....</b>	<b>15</b>
2.1. O controle externo a cargo do Congresso Nacional.....	15
2.2. O âmbito de atuação dos Tribunais de Contas.....	17
2.3. A atuação dos Tribunais de Contas perante as Casas Legislativas.....	20
2.4. A responsabilização de agentes públicos por meio da atividade de controle externo.....	22
2.4.1 O processo de <i>impeachment</i> de autoridades públicas como ramo da atividade de controle externo no âmbito do Poder Legislativo.....	22
2.4.2 Os agentes passíveis de responsabilização perante o Tribunal de Contas da União.....	25
<b>3. AS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS ADVINDAS DO MANDAMENTO CONDENATÓRIO IMPOSTO PELOS ÓRGÃOS FEDERAIS DE CONTROLE EXTERNO.....</b>	<b>30</b>
3.1 As penalidades impostas no processo de <i>impeachment</i> do Chefe do Poder Executivo Federal.....	30
3.2 As principais sanções impostas pelo Tribunal de Contas da União.....	33
CONCLUSÃO.....	35
REFERÊNCIAS.....	37

## A PARTICIPAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO NA CONSTRUÇÃO DE UM NOVO PANORAMA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES NO BRASIL APÓS O ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Idelfonso Bento da Silva Júnior<sup>1</sup>

### RESUMO

Este estudo pretende examinar a sistemática da penalização de agentes públicos e privados perante a atividade de controle externo desenvolvida por órgãos do Estado Brasileiro. Para isso, buscou-se focar as principais características dos processos de responsabilização que, no plano federal, tramitam no Congresso Nacional e no Tribunal de Contas da União, trazendo esse cenário, também, para o plano estadual e municipal. A finalidade deste trabalho foi apresentar um novo contexto no qual o controle e a fiscalização exercidos pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas oferecem caminhos seguros para a tutela da Administração Pública, sobretudo sob o ponto de vista financeiro, patrimonial e contábil. Em suma, com as reflexões e conclusões advindas, percebeu-se que o controle externo é uma parte essencial na estrutura do Estado Democrático de Direito, uma vez que, a partir dele, é possível detectar eventuais prejuízos ao erário, os quais acabam por lesionar os próprios interesses da própria sociedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle Externo, Congresso Nacional, Tribunais De Contas, Responsabilização.

### ABSTRACT

The present study aims to examine a punishment system for public administration agents in the context of before an external control activity by Brazilian State bodies. In order to do this, we sought to focus on the main characteristics of the processes of accountability that, at the federal level, are processed in the Brazilian National Congress and in the Federal Court of Accounts, bringing this scenario also to the state and municipal levels. The purpose of this work was present a new context in wich governmental control exerted by the Legislative Power and by the Supreme Audit Court insures the guardianship of Public Administration, from the financial, property and accounting point of view. In short, with the forthcoming reflections and conclusions, it was possible to perceived that external control is an essential part in the structure of the democratic State of the rule of Law, since, from it, resides the very interests of society.

**KEY WORDS:** External Control, Brazilian National Congress, Courts Of Accounts, Responsibilization.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Estado de Goiás. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.  
Email: [ibento@tce.go.gov.br](mailto:ibento@tce.go.gov.br)

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo identificar a verdadeira função do controle externo na construção de uma nova sistemática de responsabilização de agentes públicos na atualidade brasileira.

O interesse pela temática surgiu após a verificação de uma série de eventos relacionados à aplicação de penalidades no âmbito do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas. O processo de *impeachment* da Ex-Presidente Dilma Vana Rousseff representou o ápice desse momento histórico, uma vez que a investigação iniciada no Tribunal de Contas da União subsidiou a peça acusatória apresentada à Câmara dos Deputados e julgada no Senado Federal.

O objetivo deste artigo científico é analisar as nuances do sistema de controle externo envolvendo a estrutura dos Três Poderes estatais, buscando, sobretudo, reconhecer o papel das Casas Legislativas e das Cortes de Contas nesse mecanismo de fiscalização dos demais poderes.

Com base no tema, pretende-se realizar uma abordagem doutrinária e jurisprudencial, tendo como meta demonstrar qual a importância do controle externo da Administração Pública dentro de um novo cenário de punibilidade de agentes públicos no Brasil.

No primeiro capítulo, busca-se apresentar o contexto histórico de surgimento dos Tribunais de Contas, bem como sua relação institucional com o Poder Legislativo, sobretudo com o advento da Idade Moderna e com o surgimento dos Estados Nacionais. Já no segundo capítulo, o foco é a atividade persecutória a cargo dos órgãos de controle externo, momento em que se visa aferir quais as competências fiscalizatórias daqueles que desempenham a atividade de controle.

Por fim, no último capítulo, abordam-se as questões relacionadas às consequências advindas dos mandamentos proferidos pelos órgãos de controle externo, estejam eles inseridos na estrutura do Poder Legislativo ou nos Tribunais de Contas.

Desse modo, o presente trabalho acadêmico busca apresentar a missão do controle externo, sobretudo no Brasil, na promoção de um Estado Democrático Brasileiro pautado pela ética, pela finalidade pública e pela moralidade na gestão dos interesses da sociedade.

## **1. UM BREVE HISTÓRICO ACERCA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

### **1.1 O Surgimento dos Tribunais de Contas no Mundo**

O Estado é um ente fictício criado para desempenhar, em primeiro plano, as atividades inerentes à manutenção e à preservação do convívio social, sendo que a máquina estatal, por meio de suas diversas áreas de atuação, busca estabilizar as relações entre os indivíduos pertencentes à sociedade. Diante disso, constatamos que o Estado intenta promover a gestão dos múltiplos interesses individuais a fim de que o bem comum possa ser alcançado em um determinado nível que satisfaça a maioria dos anseios do grupo social.

Por uma razão econômica lógica, a satisfação das vontades populares depende da captação e da utilização de recursos financeiros, os quais somente podem ser obtidos junto ao próprio povo. Assim, nessa sistemática, o povo entrega um determinado montante de recursos ao Estado para que este realize os interesses comuns daqueles que lhe dirigiram o aporte financeiro.

Com o transcorrer da história, verificou-se que os anseios dos indivíduos superavam (e muito) a capacidade de realização da maioria dos Estados, sendo que não se afigurava possível o atendimento de todos os desejos apresentados pela sociedade. Desse modo, para que a atuação estatal fosse legítima, deveria haver o preenchimento de dois pressupostos, quais sejam: a) a escolha dos principais temas e áreas de investimento público; e b) a correta aplicação dos recursos financeiros destinados à realização das políticas públicas.

A escolha das áreas nas quais os investimentos são feitos depende da condução política realizada pelo governante de um determinado Estado, já o correto trato para com o dinheiro público independe de quem esteja no exercício de um cargo ou mandato. Dada a amplitude dos anseios populares, não se pode, vide

regra, questionar a decisão tomada pelo administrador público, contudo, o mesmo não ocorre com o destino dado ao erário.

A preocupação com a devida aplicação dos recursos públicos tinha uma razão de ser, uma vez que os valores arrecadados não permitiam o atendimento de todas as necessidades públicas, sendo que deveria haver o resguardo daquele montante destinado às áreas já escolhidas para serem contempladas.

Além de tudo isso, a falibilidade é uma característica intrínseca ao ser humano, o qual acaba, não raras vezes, realizando más escolhas e promovendo o desperdício dos recursos materiais disponíveis. Sendo assim, a revisão e a fiscalização das condutas humanas funcionam como mecanismos capazes de mitigar os efeitos danosos provocados pela natureza errante do homem.

Diante dessa sistemática, os Tribunais de Contas apareceram como instituições voltadas à tutela do erário, buscando livrá-lo do mau gerenciamento por parte dos administradores de recursos públicos. Conforme aponta Evandro Martins Guerra (2007, p.157), o surgimento das Cortes de Contas remonta à Baixa Idade Média, época na qual foram criadas as Câmaras de Contas nos recentes Estados Modernos da Europa. O referido autor (2007, p.157) também menciona a evolução embrionária do sistema Tribunal de Contas pela Europa e pelo mundo. Vejamos:

Em Portugal, como citado pelo Excelentíssimo Presidente do Tribunal de Contas Português, Alfredo José Souza, funcionou a “Casa dos Contos”, uma das mais antigas instituições do gênero que existiram no mundo, tendo sido possivelmente fundada pelo Rei D. Dinis no final do século XIII, e cujo primeiro regimento foi aprovado em 1389 por D. João I.

Essas Câmaras são pouco conhecidas, mas demonstram ligações evidentes com o aparecimento do Estado-Nação, coadunando a ideia de Estado representativo e administrador. (...)

Outro marco no desenvolvimento das Cortes de Contas é o século XVII, com o aparecimento da democracia representativa e parlamentar no Reino Unido, após longo período de agitações, desenvolvendo-se no século seguinte, na sequência das Revoluções Francesa e Americana. Importante modernização se deu com a edição do Estatuto do Tribunal de Contas aprovado por Napoleão, em 1805.

Percebe-se que o surgimento dos Tribunais de Contas tem ligação direta com a renascença dos povos (Renascimento), e tal relação justifica-se, sobretudo, devido à nova visão acerca do exercício da autoridade política nos Estados. A irresponsabilidade dos detentores do poder durante o período feudal dava lugar, paulatinamente, a um controle das ações da monarquia absolutista, e isso favoreceu a criação de órgãos e sistemas voltados para a fiscalização dos atos políticos.

À medida que a burguesia ganhava força no cenário político do mundo renascentista, maiores eram mudanças no sentido de propiciar o controle das ações dos monarcas absolutistas, sendo que a confirmação dos Estados Nacionais organizados também contribuiu para a estabilização deste novo panorama.

Na Idade Moderna, como resultado de um processo evolutivo, tem-se que a instituição Tribunal de Contas consolidou-se em Portugal, uma vez que fora criado o Erário Régio em 1761, órgão situado dentro da própria estrutura do poder fiscalizado<sup>2</sup>. Apenas em 1849, já na Idade Contemporânea, criou-se o Tribunal de Contas, fato este que dá início à existência de um controle externo e independente em Portugal.

O controle externo, no tocante aos Tribunais de Contas, expandiu-se por inúmeras regiões, dentre elas: Europa Ocidental, Países Árabes, África e América Latina. Nesse esteio, nas palavras de Evandro Martins Guerra (2007, p.158), hoje, pode-se citar como países em que o controle externo ocorre mediante o sistema Tribunal de Contas: Alemanha, Áustria, Bélgica, Brasil, Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal.

Nas palavras de Manuel Aragón Reyes (1987, p.19), quando não há controle, a Constituição não está apenas debilitada ou anuladas estão suas garantias, ou que se torne difícil ou impossível sua concretização. Ocorre, simplesmente, que inexistente Constituição.

## **1.2. O Surgimento dos Tribunais de Contas no Brasil**

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://mpc.tce.go.gov.br/Institucional/Historico.aspx>>, com acesso em 13/02/2017.

O Brasil, tendo sido por séculos colônia portuguesa, herdou uma série de sistemas e instituições que já estavam consagradas na metrópole. Como Portugal foi um dos expoentes na criação dos órgãos de controle das contas públicas, não se mostrou difícil a adoção, pelo Brasil, da mencionada estrutura de controle externo das finanças estatais.

Segundo Evandro Martins Guerra (2007, p.155), a primeira tentativa de criação de um Tribunal de Contas no Brasil remonta a 1826, tendo como responsáveis os Senadores do Império Visconde de Barbacena e José Inácio Borges. Essa tentativa, contudo, não teve o resultado esperado.

O primeiro Tribunal de Contas do Brasil somente foi criado no início da República, com a sua previsão contida no artigo 89 da Carta Magna de 1891. O então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, por meio do Decreto 966-A/90, de 07/11/1890, criou a instituição Tribunal de Contas, visando liquidar as contas das receitas e despesas, bem como verificar a legalidade das mesmas<sup>3</sup>.

O Tribunal de Contas da União (TCU) já nasceu com status constitucional, e tem permanecido presente em todas as Constituições brasileiras desde o ano de sua criação (1891). Conforme aponta Evandro Martins Guerra (2007, p.155), a evolução das atribuições desse Tribunal ao longo do tempo deu-se nos seguintes termos:

Desde a sua elevação ao patamar de órgão constitucional, isto é, com a promulgação da Carta Política de 1891, art.89, o Tribunal de Contas da União, primeiro a ser criado, permaneceu presente em todas as Constituições subsequentes, embora disposto em diferentes acepções, em face do regime político dominante à época.

Em 1934, a Constituição majorou a importância das Cortes de Contas, dispondo suas competências no mesmo capítulo destinado ao Ministério Público, em que se previa o acompanhamento da execução orçamentária da Administração, além do julgamento das contas daqueles responsáveis por dinheiros e bens públicos.

No Diploma posterior, de 1937, a instituição foi tratada no título reservado ao Poder Judiciário, sem maiores destaques, uma vez que, ao que se percebe, não era interessante à ditadura Vargas realçar o papel de um órgão controlador.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://mpc.tce.go.gov.br/Institucional/Historico.aspx>>, com acesso em 13/02/2017.

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 a autonomia pretendida pelo Ministro Rui Barbosa.

Como não poderia deixar de ser, por questões ideológicas e políticas, a Carta de 1967 diminuiu o papel atribuído às Cortes de Contas, restando que o regime autoritário dominante à época não poderia mesmo conviver com um órgão detentor de atribuições de fiscalização e controle das contas públicas.

Com a advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, alterou-se sobremaneira o papel destinado aos Tribunais de Contas, porquanto o controle exercido sobre as contas públicas passou a se operar, além do aspecto da legalidade, obedecendo também aos princípios da legitimidade e economicidade, evidenciando um autêntico controle de resultados. Além disso, foram ampliadas as suas competências de fiscalização e controle.

As competências dos Tribunais de Contas nas diferentes Constituições Brasileiras, à exceção da Carta Magna de 1824, foram reflexo da maior ou menor abertura do regime de dominação política do Brasil. Em épocas de autoritarismo, diminuíram-se as prerrogativas das Cortes de Contas, ao passo que, em períodos democráticos, ampliaram-se as incumbências do controle externo.

Até a Constituição Brasileira de 1946, a instituição Tribunal de Contas ainda não ocupava uma posição orgânica definida, uma vez que já havia estado presente nos capítulos constitucionais destinados ao Ministério Público (1934) e ao Poder Judiciário (1937). Somente com a Constituição Democrática de 1946 as Cortes de Contas foram enquadradas no âmbito do Poder Legislativo, o qual é detentor da função de controle externo da Administração Pública.

A Constituição Cidadã de 1988 foi responsável por alargar sobremaneira as prerrogativas dos Tribunais de Contas, uma vez que buscou dar enfoque ao controle de resultados dos gastos públicos, e, para isso, incorporou novas formas e parâmetros de fiscalização das despesas estatais (legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas).

Atualmente, os Tribunais de Contas encontram-se posicionados, institucionalmente, como órgãos autônomos em relação à clássica estrutura de divisão de Poderes. As Cortes de Contas, assim como ocorre com o Ministério

Público, desenvolvem uma relação direta com a entidade federativa à qual estão atreladas, sem sofrer, assim, a ingerência de quaisquer dos poderes estatais.

Os Tribunais de Contas regionais (nos Estados Membros) e locais (Municípios) foram sendo criados conforme a peculiaridade de cada região do país, a partir da criação do Tribunal de Contas da União em 1891. Conforme aponta Evandro Martins Guerra (2007, p.159):

Em cada Estado, a criação da Corte de Contas realizou-se de acordo com a promulgação da respectiva Constituição Estadual. Em Minas Gerais, a título de exemplo, a Lei nº 509, de 22.09.1909, de acordo com o texto insculpido no art.109 da Carta Mineira de 1891, criou o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, vindo este a ser instalado com a promulgação da Constituição Mineira de 1935. Atualmente, o Tribunal encontra-se expressamente disciplinado na Constituição do Estado de Minas Gerais, arts.76 a 80, e na Lei Orgânica (Lei Complementar nº 33, de 28 de junho de 1994).

Em Goiás, o Tribunal de Contas do Estado fora criado com o advento da Constituição Estadual de 1947, tendo sido instalado de fato no ano de 1952, por força do Decreto Estadual nº 130, de 07 de julho de 1952. Já o Tribunal de Contas dos Municípios, órgão estadual que realiza o controle externo das administrações municipais, foi criado pela Lei Estadual nº 8.338, de 18 de novembro de 1977<sup>4</sup>.

Diante da sistemática apresentada, percebe-se que as Corte de Contas Brasileiras (34 no total) foram criadas gradativamente após o surgimento do Tribunais de Contas da União no fim do século XIX.

### **1.3. A Relação entre o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas**

O ser humano é naturalmente instado a exercer ou a lidar com o poder, o qual possibilita, dentre inúmeras coisas, a imposição de uma vontade individual sobre a coletiva. Quem detém o poder, detém também a capacidade de se impor sobre os demais indivíduos do grupo social.

Embora os princípios éticos e morais indiquem ao ser humano a necessidade de um exercício racional e comedido do poder, incontáveis vezes na

---

<sup>4</sup> Disponível em <<https://www.tce.go.gov.br/Instituicao/Historia>>, com acesso em 13/02/2017.

história deparamo-nos com situações em que a autoridade e a força foram exercidas de maneira ilegítima.

Os gregos, na Antiguidade Clássica, já davam destaque às liberdades individuais, sendo comum, assim, a defesa da limitação do poder dos governantes. Aristóteles defendia a separação dos Poderes como condição de existência de um governo misto, uma vez que, sem a contenção do poder, haveria espaço para as práticas arbitrárias dos governantes.

Com o advento do Renascimento e a formação dos Estados Nacionais, a ideia de separação dos poderes ganhou força durante a Idade Moderna. De acordo com Dirley da Cunha Júnior (2012, p.1018), o filósofo inglês John Locke, já na segunda metade do século XVII, sustentou os princípios da liberdade política e impugnou a concentração dos poderes vislumbrada no absolutismo real.

Posteriormente na França, Montesquieu, inspirado pelas lições de Locke, defendeu a ideia de limitação do poder, propondo, também, a existência de três poderes estatais: Legislativo, Executivo e Judiciário. Montesquieu destacou, ainda, a necessidade de que os três poderes não estivessem reunidos nas mãos de um único órgão, fato este que conduziria, inevitavelmente, ao abuso de poder.

Com a ocorrência da Revolução Francesa no final do século XVIII, a doutrina da separação dos poderes tornou-se um dogma universal. Conforme expõe Dirley da Cunha Júnior (2012, p.1019), o artigo 16 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 deixa clara a ideia de que sem separação dos poderes não se pode falar nem mesmo em constituição.

Dentro desta sistemática de divisão de poderes estatais, o Poder Legislativo aparece como sendo o responsável por desempenhar as funções de legislar, fiscalizar e controlar. A primeira das mencionadas funções está ligada à atividade tipicamente legiferante, sendo esta responsável pela inovação e normatização geral do ordenamento jurídico.

As funções de fiscalização e controle envolvem o acompanhamento de cunho democrático e político dos temas centrais dos Estados por parte dos integrantes das Casas Legislativas, além da verificação da correta destinação dos

recursos públicos para a satisfação dos anseios sociais. Nas palavras de Paulo Gustavo Gonet Branco (2014, p.874), o caso do Brasil, o Congresso Nacional, no exercício de sua atividade fiscalizadora, pode convocar Ministros de Estado e outras autoridades ligadas diretamente à Presidência da República.

Percebe-se, em linhas gerais, que o Poder Legislativo, composto por integrantes escolhidos pelo povo, ocupa-se das funções relacionadas à criação normativa primária e à fiscalização da legitimidade do regime republicano. Ainda nas palavras de Paulo Gustavo Gonet Branco (2014, p.874):

É típico do regime republicano que o povo, titular da soberania, busque saber como os seus mandatários gerem a riqueza do país. Essa fiscalização se faz também pelos seus representantes eleitos, integrantes do Parlamento. Cabe ao Congresso Nacional, à guisa de controle externo, “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

O Poder Legislativo, materializado no Brasil pelo Congresso Nacional no plano federal, exerce o controle externo da Administração Pública, conforme dispõe o artigo 71, *caput*, da Carta Magna de 1988. Sobre a importância do controle externo, o Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Brito (2005, p.73) traz o seguinte:

Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e conseqüente dever) cuidar de tudo que é de todos, assim do prisma da decisão como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles(os que decidem sobre a “res publica” e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional.

O controle externo, sob um enfoque político, materializa-se, por exemplo, no julgamento das contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo e na possibilidade de inquirição de autoridades pertencentes a outros poderes, como no

caso dos Ministros de Estado, além da realização de investigações pelas comissões parlamentares. Além desses casos, pode-se citar também o processo de *impeachment* de autoridades perante o Poder Legislativo como um corolário da função de controle deste Poder.

A atividade de controle externo, sob um viés predominantemente técnico, é realizada em sua grande parte pelos Tribunais de Contas, órgão auxiliares das Casas Legislativas. Muito embora sejam constitucionalmente designadas como auxiliares, vale ressaltar que as Cortes de Contas gozam de plena autonomia e independência em relação ao Congresso Nacional, às Assembleias Legislativas e às Câmaras Municipais (no caso de São Paulo e Rio de Janeiro). Em julgado proferido no âmbito do Supremo Tribunal Federal<sup>5</sup>:

O Tribunal de Contas da União ostenta a condição de órgão independente na estrutura do Estado Brasileiro, cujas funções estão elencadas nos incisos do art.71 da CF/88. Seus membros possuem as mesmas prerrogativas que as asseguradas aos magistrados (art.73, §3º da CF/88), tendo suas decisões a natureza jurídica de atos administrativos passíveis de controle jurisdicional. Trata-se de um tribunal de índole técnica e política, criado para fiscalizar o correto emprego dos recursos públicos. Os Tribunais de Contas realizam controle de legitimidade, economicidade e de eficiência, verificando se os atos praticados pelos entes controlados estão de acordo com a moralidade, eficiência e proporcionalidade. No atual contexto juspolítico brasileiro, o Tribunal de Contas possui competência para aferir se o administrador atuou de forma prudente, moralmente aceitável e de acordo com o que a sociedade dele espera. O TCU representa um dos principais instrumentos republicanos destinados à concretização da democracia e dos direitos fundamentais, na medida em que o controle do emprego de recursos públicos propicia, em larga escala, justiça e igualdade. **(julgados resumidos pág.68)**

Segundo Jorge Ulysses Jacoby Fernandes (2016, p.141), os Tribunais de Contas auxiliam exercendo uma função, não assessorando ou se submetendo a quaisquer poderes. Corroborando este ponto de vista, vejamos as palavras do Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Brito<sup>6</sup>:

O TCU se posta como órgão da pessoa jurídica da União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três poderes. Exatamente

---

<sup>5</sup> STF, 1ª Turma. MS 33340/DF, Rel. Ministro Luiz Fux, julgado em 26/05/2015; Info 787.

<sup>6</sup> O PAPEL DO NOVO TRIBUNAL DE CONTAS. Palestra proferida no dia 21/05/2010, no I Encontro Técnico dos Tribunais de Contas – Norte e Nordeste do Brasil, em João Pessoa, PB.

como sucede com o Ministério Público. (...) De outra banda, não opera essa mesma Corte de Contas como órgão meramente auxiliar do Congresso Nacional. Sua atuação jurídica se dá a latere do Congresso, junto dele, mas não do lado de dentro.

Conforme o posicionamento esposado pelo Ex-Ministro Carlos Ayres Brito, o Poder Legislativo é composto apenas pelas respectivas Casas Legislativas, sendo os Tribunais de Contas órgãos derivados dos próprios entes federativos e alheios à estrutura de divisão dos Poderes do Estado. Desse modo, não importa o nível federativo, as Cortes de Contas apresentam-se como órgãos constitucionais de cooperação de toda a administração financeiro-orçamentária, não se submetendo a qualquer um dos Poderes do Estado no desempenho de sua atuação.

Conforme anteriormente dito, os Tribunais de Contas são órgãos autônomos, dispondo, inclusive, das mesmas garantias institucionais do Poder Judiciário. Tais garantias visam proteger e imunizar os membros das Cortes de Contas contra as ingerências externas que tenham o intuito de influenciar na tomada de decisões. Nas palavras do Ex-Ministro do Supremo Tribunal Carlos Ayres Britto (2005, p.62):

Diga-se mais: além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Como salta à evidência, é preciso medir *com a trena* da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro *status* normativo da autonomia. Donde o acréscimo de ideia que estou a fazer: quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo “com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (art.71), tenho como certo que está a falar de “auxílio” do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público.

As Cortes de Contas dispõem de competências colaborativas e julgadoras. Os Tribunais de Contas colaboram com as Casas Legislativas quando expedem o parecer prévio acerca das contas prestadas anualmente pelos respectivos Chefes dos Poderes Executivos, e, também, quando realizam inspeções ou auditoras solicitadas pelos órgãos legislativos. Já a função julgadora, de cunho

eminentemente administrativo, é vislumbrada em um rol de atribuições outorgadas pela Constituição da República Federativa de 1988.

Excepcionando-se as contas anuais apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, todas as demais contas prestadas por administradores e gerenciadores de recursos públicos estão sujeitas à jurisdição administrativa dos Tribunais de Contas, prevalecendo a competência *lato sensu* destes órgãos para a fiscalização das situações que envolvam o erário.

Nesse esteio, conforme aponta Harrison Leite (2015, p.387), não apenas os órgãos e entidades sujeitam-se à fiscalização e ao controle por parte dos Tribunais de Contas, mas igualmente as pessoas que manipulem bens e valores de origem pública. A ideia é objetiva, pois pouco importa quem gerencia o recurso, basta apenas que ele seja público para que se legitime a atuação das Cortes de Contas.

Por fim, infere-se que as Casas Legislativas e as Corte de Contas atuam conjuntamente na execução do controle externo, atividade esta à qual estão submetidos todos os Poderes e órgãos, em cada esfera federativa, do Estado Brasileiro.

## **2. A ATIVIDADE PERSECUTÓRIA NO CONTROLE EXTERNO**

### **2.1. O Controle Externo a Cargo do Congresso Nacional**

O Congresso Nacional é o órgão de âmbito nacional que congrega as duas Casas Legislativas do plano federal, quais sejam: Senado Federal e Câmara dos Deputados. Tal divisão deve-se ao fato de ter sido adotada, no Brasil, a estrutura bicameralista para o Poder Legislativo Federal.

Em uma federação como a nossa, é indispensável que, além de uma Casa Legislativa que represente o povo, haja também uma outra que seja responsável por preservar a forma de Estado adotada por esse mesmo povo. Nesse esteio, percebe-se que a Câmara dos Deputados é responsável pela representatividade popular na formação da vontade nacional, ao passo que o

Senado Federal é responsável pela representação dos Estados Membros e do Distrito Federal.

Conforme aponta Dirley da Cunha Júnior (2012, p.1021), a Constituição Brasileira de 1988 atribuiu ao Poder Legislativo, como funções típicas e predominantes, a legislação, a fiscalização e o controle. A atividade legislativa é voltada para a criação normativa em nível abstrato e primário, alterando assim o ordenamento jurídico. Já o controle externo, materializado nas atividades de fiscalização e controle, é desempenhado em diferentes momentos, seja julgando as contas do Presidente da República ou através de uma comissão parlamentar de inquérito.

O controle externo em face dos demais Poderes é realizado pelas Casas do Congresso Nacional em, pelo menos, cinco situações: a) julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, após a emissão do parecer prévio por parte dos Tribunais de Contas; b) processamento de autoridades em crimes de responsabilidade (*impeachment*); c) investigações realizadas por comissões parlamentares; d) sabatina de autoridades nomeadas pelo Chefe do Poder Executivo; e e) sustação, por parte do Congresso Nacional, de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder de regulamentar as leis (art.49, inciso V da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

As contas anuais de governo do Presidente da República são apresentadas perante a Câmara dos Deputados, mas o julgamento, de cunho político, é feito pelo Congresso Nacional, por meio de suas duas Casas, após a elaboração do parecer técnico e prévio pelo Tribunal de Contas da União. A Comissão Mista de Orçamento e Finanças, composta por senadores e deputados, também elabora um parecer para que, a partir de então, haja o julgamento conjunto por parte dos membros do Congresso Nacional.

Conforme será visto em momento oportuno, o processo de *impeachment* de autoridades públicas, sobretudo do Chefe do Poder Executivo, é um desdobramento da atividade de controle externo exercida pelo Poder Legislativo. O referido processo de responsabilização ocorre nos casos em que há o cometimento,

por parte das autoridades públicas submissas ao regime, dos chamados crimes de responsabilidade, que são infrações de natureza político-administrativas.

Nas palavras de Bernardo Gonçalves Fernandes (2012, p.800), as comissões parlamentares para inquérito (CPI) são comissões fiscalizatórias que exercem uma função investigativa típica do Poder Legislativo para apuração de fato determinado com prazo certo, devendo, se for o caso, encaminhar seus relatórios para o Ministério Público para responsabilização cível ou penal dos envolvidos. O controle externo é destacável, sobretudo, por meio das comissões parlamentares de inquérito, pois estas permitem aos parlamentares, por um dado período, o exercício da fiscalização de fatos relevantes.

A melhor doutrina administrativista aduz que a sabatina senatorial de autoridades públicas nomeadas pelo Chefe do Poder Executivo é um ato administrativo composto, uma vez que a ação da Casa Legislativa é meramente instrumental ao ato de nomeação. Não obstante configurar etapa de aperfeiçoamento de um ato administrativo, entendemos que a razão de ser da participação do Senado Federal é justamente para permitir o controle das ações tomadas pelo Presidente da República, configurando assim hipótese de atuação do controle externo pelo Poder Legislativo.

Por último, a sustação, pelo Congresso Nacional, de atos normativos exorbitantes do Poder Executivo também representa, claramente, a atuação da atividade de controle externo. O órgão legislativo, nesse caso, verifica a compatibilidade constitucional do ato editado no âmbito do Poder Executivo, e, caso haja excesso de poder, pode sustar os efeitos deste ato.

## **2.2. O Âmbito de Atuação dos Tribunais de Contas**

As Cortes de Contas são verdadeiras guardiãs do erário, uma vez que possuem amplo acesso aos recursos públicos utilizados nos mais diversos Poderes, órgãos e entidades do Estado. Se tivéssemos que definir a principal missão institucional dos Tribunais de Contas, sem dúvidas diríamos que é a proteção do tesouro público.

Embora estejam inseridos na estrutura do Poder Legislativo, os Tribunais de Contas apresentam-se como instituições cuja possibilidade de atuação estende-se aos Poderes Executivo, Judiciário e ao próprio Legislativo, além do Ministério Público. O âmbito fiscalizatório compreende não só os órgãos, mas também as entidades pertencentes à Administração Indireta, os fundos constitucionais e legais, dentre outros.

A competência das Cortes de Contas é extensível a todos aqueles que, sob qualquer modalidade, gerenciem ou administrem recursos públicos. Desse modo, temos que não só os órgãos e entidades públicos estão vinculados à atuação das Casas de Contas, mas também quaisquer pessoas físicas e jurídicas que fizerem uso de recursos advindos do erário.

O dever de prestar contas (*accountability*) por parte dos administradores de recursos públicos representa um verdadeiro direito fundamental dos cidadãos, uma vez que tal dever encontra-se inserido no contexto do princípio da publicidade dos atos governamentais. Nenhum gasto público afigura-se legítimo sem o devido respaldo da sociedade, respaldo este que é outorgado através do mandato conferido aos governantes e referendado no momento da aferição das contas públicas.

Conforme preceitua Gilmar Ferreira Mendes (2014, p.848), a necessidade de prestação de contas, como corolário do princípio da publicidade, está ligada ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em conexão com o princípio democrático.

A função do instituto da prestação de contas parte da obrigação social e pública de prestar informações sobre algo pelo qual é responsável (atribuição, dever). Dentro da ampla sistemática de divulgação dos atos públicos, os participantes de quaisquer acordos que envolvem o tesouro público possuem o dever de informar o destino dado aos recursos que lhes foram disponibilizados.

O alcance do controle externo envolve, conforme aponta a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade. A análise da legalidade permite aferir a conformidade dos atos com

a legislação financeira, e, se necessário, possibilita que o Tribunal de Contas suste ou determine a sua anulação.

Sob o viés da legitimidade, busca-se averiguar a relação existente entre a despesa pública e o atendimento do interesse público, tudo isso com o fito de apurar a adequação das medidas com as regras e princípios da boa administração. No tocante à economicidade, intenta-se concretizar a eficiência da máquina estatal, para isso, as Cortes de Contas buscam identificar o nível de aproveitamento dos recursos públicos nas mais diversas realizações estatais.

Além do alcance, há que se destacar também as áreas em que o controle pode e deve ser feito. A fiscalização a cargo do controle externo, assim como também ocorre no sistema de controle interno dos Poderes, abrange as seguintes áreas: contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial.

Para Harrison Leite (2015, p.381), a área contábil, a fiscalização se preocupa em analisar os registros contábeis voltados aos lançamentos, balanços, escrituração sintética e à observância das regras de contabilidade pública. A fiscalização em âmbito orçamentária visa verificar o cumprimento das normas e disposições contidas nas leis orçamentárias.

O controle do âmbito financeiro procura cuidar da arrecadação de receitas e da realização de despesas. No campo operacional, a atenção se volta para o cumprimento das metas, resultados e a eficiência na gestão dos gastos públicos. Sob o aspecto patrimonial, o foco é a análise do patrimônio público e dos fatores que possam comprometer a sua higidez.

Diante desta amplitude objetiva, é possível inferir que a dimensão da competência subjetiva de atuação dos Tribunais de Contas também é ampla, uma vez que estarão obrigados a prestar contas todas aquelas pessoas que, de alguma forma, gerenciem a utilização dos recursos públicos. Nesse sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal<sup>7</sup>:

Em decorrência da amplitude das competências fiscalizadoras da Corte de Contas, tem-se que não é a natureza do ente envolvido na

---

<sup>7</sup> [MS 24.379, rel. min. Dias Toffoli, j. 7-4-2015, 1ª T, DJE de 8-6-2015.]

relação que permite, ou não, a incidência da fiscalização da Corte de Contas, mas sim a origem dos recursos envolvidos, conforme dispõe o art. 71, II, da Constituição Federal.

Em contrapartida ao exposto, os bens de natureza puramente privada, ainda que pertencentes a pessoas jurídicas da estrutura estatal, estão afastados da competência fiscalizatória dos Tribunais de Contas.

O TCU não tem competência para julgar as contas dos administradores de entidades de direito privado. A participação majoritária do Estado na composição do capital não transmuda seus bens em públicos. Os bens e valores questionados não são os da administração pública, mas os geridos considerando-se a atividade bancária por depósitos de terceiros e administrados pelo banco comercialmente. Atividade tipicamente privada, desenvolvida por entidade cujo controle acionário é da União.<sup>8</sup>

É importante destacar que o particular, desde que esteja gerenciando recursos públicos, sempre estará sujeito à jurisdição das Cortes de Contas. O critério para atuação dos Tribunais de Contas é objetivo, ou seja, a origem dos recursos.

### **2.3. A Atuação dos Tribunais de Contas perante as Casas Legislativas**

Conforme já visto anteriormente, as Cortes de Contas são órgãos autônomos e auxiliares das Casas Legislativas nas diferentes instâncias da federação brasileira. Viu-se, também, que o auxílio é prestado sob a forma de colaboração institucional, jamais representando qualquer forma de subordinação dos Tribunais de Contas perante o órgão legislativo composto pelos representantes do povo.

Sabe-se que os Tribunais de Contas não julgam as contas de governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, contudo, o seu parecer prévio é peça indispensável na sistemática de apreciação das referidas contas pelo Parlamento. O julgamento das contas deve obedecer ao devido processo legal, razão pela qual, por exemplo, o Congresso Nacional não pode apreciar as contas prestadas pelo Presidente da República sem a manifestação prévia do Tribunal de Contas da União.

---

<sup>8</sup> [MS 23.875, rel. min. Nelson Jobim, j. 7-3-2002, P, DJ de 30-4-2004.]

Sobre o julgamento das contas, o Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Brito (2005, p.60/61), teceu as seguintes considerações:

Não que a função de julgamento de contas seja desconhecida das Casas Legislativas. Mas é que os julgamentos legislativos se dão por um critério subjetivo de conveniência e oportunidade, critério, esse, que é forma discricionária de avaliar fatos e pessoas. Ao contrário, pois, dos julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas, que só podem obedecer a parâmetros de ordem técnico-jurídica; isto é, parâmetros de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais.

Milita em favor das Casas de Contas a tecnicidade das suas deliberações, uma vez que seu quadro de pessoal e seus membros são presumidamente competentes, do ponto de vista técnico, para apreciar as contas dos gestores através de um viés apolítico e científico.

A preocupação com a prevalência da técnica sobre a política mostra-se presente em âmbito municipal, nível federativo no qual o parecer prévio tem um dado grau de vinculação, uma vez que a Câmara de Vereadores somente pode rejeitar a manifestação exarada pela Corte de Contas Municipal ou Estadual mediante a manifestação de dois terços de seus membros (art.31, §2º da Constituição da República Federativa do Brasil).

A exigência de um quórum especial no âmbito da Câmara de Vereadores revela o sobrepujamento do parecer técnico emitido pelos Tribunais de Contas, o qual deixará de prevalecer apenas na hipótese em que o órgão legislativo local manifestar-se contrariamente ao documento por meio de sua maioria qualificada. Tal modelo, louvável diga-se de passagem, não foi atribuído pelo legislador constituinte para as demais esferas.

A atuação das Cortes de Contas perante os órgãos legislativos não ocorre tão somente com o envio do parecer prévio acerca das contas do Chefe do Poder Executivo. Tendo em vista a simultaneidade do exercício da atividade de controle externo, há que se vislumbrar a ocorrência de outras formas de cooperação institucional envolvendo os Tribunais de Contas e as Casas Legislativas.

O artigo 71, inciso IV da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 explicita que, no plano federal, tanto a Câmara dos Deputados quanto o

Senado Federal podem solicitar ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções ou auditorias. Além disso, nos casos em que houver sustação de ato editado pelo Poder Público, deve o Tribunal de Contas da União comunicar tal sustação às Casas do Congresso Nacional. Este modelo de mútuo auxílio também é levado, pelo princípio da simetria, ao âmbito dos Estados e Municípios.

## **2.4. A Responsabilização de Agentes Públicos por meio da Atividade de Controle Externo**

### **2.4.1. O processo de *impeachment* de autoridades públicas como ramo da atividade de controle externo própria do Poder Legislativo**

Dentro da estrutura do Estado Brasileiro, todas as instâncias dispõem de mecanismos suficientes para possibilitar o processamento e a condenação de responsáveis por ilicitudes. Seja em âmbito penal, civil ou administrativo, é possível estabelecer mandamentos condenatórios a partir do desenvolvimento de um devido processo legal.

A responsabilização de agentes públicos perante os órgãos de controle externo dá-se sob diferentes formas. Em relação ao Congresso Nacional, a responsabilização ocorre, sobretudo, sob a forma do processo de *impeachment*. No âmbito do Tribunal de Contas da União, as condenações consubstanciam-se em imposição de multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

O *impeachment* é um processo de responsabilização de cunho predominantemente político destinado a apurar a ocorrência de determinadas infrações denominadas crimes de responsabilidade. Essas infrações, assim como o rito do processo, estão previstas na Lei Federal nº 1.079/1950.

Os crimes de responsabilidade não possuem natureza penal, sendo caracterizados como infrações político-administrativas. Tais crimes encontram-se presentes na zona de intermediação entre as penalidades administrativas e as sanções penais, pois não chegam ao ponto de impor a privação de liberdade aos condenados, mas restringem o exercício de direitos político e civis. Nesse sentido, pondera Dirley da Cunha Júnior (2012, p.1101):

Como tivemos oportunidade de acentuar no item próprio, o Poder Legislativo desempenha duas importantes funções: a legislativa e a de controle ou de fiscalização. Dentre as funções de controle, destaca-se a de processar e julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade, por meio de um processo político-constitucional, que pode levar ao seu *impeachment*, que o grande Ruy Barbosa denominou de “julgamento político”. O *impeachment*, na verdade, é uma medida de cunho essencialmente política destinada a impedir que determinadas autoridades permaneçam nos seus respectivos cargos públicos, onde a sua ação prejudicaria os interesses do país.

No âmbito federal, por exemplo, além do Presidente e do Vice-Presidente da República, outras autoridades também estão submetidas às sistemáticas envolvendo o cometimento de crime de responsabilidade. São elas: a) Ministros de Estado e Comandantes das Forças Armadas, nos crimes de mesma natureza e conexos com os cometidos pelo Presidente da República; b) Ministros do Supremo Tribunal Federal; c) membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público; d) Procurador-Geral da República; e) Advogado-Geral da União. No plano estadual e municipal, Governadores e Prefeitos também se submetem a esse regime de responsabilização.

No tocante ao processo de *impeachment* envolvendo o Presidente da República ou o Vice-Presidente da República, a Câmara dos Deputados deve realizar o juízo prévio de admissibilidade da peça acusatória, a qual poderá ser formalizada por qualquer cidadão (artigo 14 da Lei Federal nº 1.079/1950). Uma vez que o Presidente da Câmara dos Deputados tenha recebido a denúncia contra o Presidente ou Vice Presidente da República, será montada uma comissão especial para analisar a peça de acusação e elaborar um parecer após a defesa oferecida pela autoridade denunciada.

Após a finalização dos trabalhos da comissão especial de *impeachment*, o parecer elaborado é levado ao Plenário da Câmara dos Deputados para votação, sendo que a denúncia segue para o Senado Federal somente na hipótese de autorização de abertura do processo de responsabilização pelo voto de dois terços (2/3) dos deputados federais.

A autorização para a abertura do processo de *impeachment* por parte da Câmara dos Deputados não vincula o Senado Federal, o qual pode optar por

arquivar o processo, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Nesse esteio, percebe-se que as Casas Legislativas funcionam de maneira independente, podendo o Senado Federal, após a deliberação inicial da Câmara dos Deputados, entender pela não instauração do procedimento de responsabilização.

As Casas do Congresso Nacional, durante as fases do processamento do *impeachment*, desempenham ações que, com as devidas adaptações, são próprias do âmbito judicial. Ao receber a peça acusatória, o Presidente da Câmara dos Deputados realiza um juízo prévio acerca de admissibilidade da ação, analisando, ainda que perfunctoriamente, a materialidade e a justa causa legitimadoras da demanda. O Senado Federal, por ocasião do julgamento, é presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, o qual é responsável por dirigir os trabalhos e prolatar a sentença conforme a decisão final dos senadores. Nesse momento, conforme aponta Gilmar Ferreira Mendes (2014, p.943), o Senado Federal transforma-se em um Tribunal político.

Diante de todo esse contexto, infere-se que o Poder Legislativo, dentro da sistemática do *checks and balances* (freios e contrapesos), desempenha atividades atípicas ao seu propósito institucional. Ao longo do processo de *impeachment*, são muitos os momentos em que o Poder Legislativo assume competências fora do âmbito legislativo e fiscalizatório.

Não obstante haja a presença de características judicantes, o processo de *impeachment* materializa a atividade de controle externo realizada pelo Congresso Nacional em face do Poder Executivo. O processo de responsabilização do Chefe do Executivo e de outras autoridades é eminentemente político, sendo que praticamente todas as decisões são tomadas a partir de uma convicção pessoal ou política dos parlamentares, convicção essa que é aliada a uma fundamentação mínima – geralmente aquela utilizada como sustentação para o recebimento da peça acusatória.

As decisões dos parlamentares, embora devam ser minimamente fundamentadas, consubstanciam o mecanismo que denominamos de discricionariedade decisória de cunho político. Sob este aspecto, as deliberações

parlamentares dispõem de uma certa margem de liberdade que, a despeito de não poderem ser arbitrárias ou infundadas, expressam substancialmente a soberania e a representatividade popular.

Essa liberdade decisória decorrente do viés político traduz o controle externo realizado pelo Poder Legislativo, uma vez que tal liberdade expressa, sobretudo, a vontade popular. Se realizarmos uma comparação, veremos que o outro órgão responsável pela atividade de controle externo (Tribunal de Contas da União) não dispõe dessa discricionariedade, uma vez que seus atos decisórios devem pautar-se unicamente por critérios técnicos.

#### **2.4.2. Os agentes passíveis de responsabilização perante os Tribunais de Contas da União**

A responsabilização de agentes públicos perante os órgãos legislativos é realizada sob um aspecto predominantemente político. Conforme visto anteriormente, muito embora haja um rito a ser seguido e uma justa causa mínima que o deva legitimar, o processo de *impeachment* é baseado nas decisões de caráter político proferidas pelos parlamentares.

Diferentemente do que ocorre no âmbito das Casas Legislativas, as condenações de agentes perante os Tribunais de Contas, enquanto órgãos autônomos e independentes, só podem ocorrer após a deflagração de um devido processo de prestação de contas ou de fiscalização geral, os quais culminem com a prolação de um ato decisório devidamente fundamentado, seja sob o aspecto jurídico, contábil, orçamentário, patrimonial ou financeiro.

No plano federal, conforme prevê a Lei nº 8.443/1992:

Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

II - aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

III - os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória

ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal;

IV - os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo.

V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

VI - todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de Lei;

VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VIII - os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal;

IX - os representantes da União ou do Poder Público na Assembléia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos Conselhos Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.

A legislação já aponta que, no âmbito das Cortes de Contas, também é possível haver a responsabilização de particulares que, sob alguma forma, utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem bens públicos e, em razão disso, tenham o dever constitucional de prestar contas. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é no sentido de que somente podem ser julgados perante esta Corte de Contas os particulares que desempenhem algum múnus público. Nesse sentido, vejamos a jurisprudência:

(...) o dano causado por estagiário a ente estatal somente poderia ser alvo de tomada de contas especial na hipótese de conluio com pessoas da administração, nos termos da Súmula TCU nº 187, in verbis: [...]. Ou seja, a jurisprudência predominante nesta Casa é no sentido de que só podem ter contas julgadas pelo TCU os gestores públicos propriamente ditos e os particulares aos quais se confere um múnus público, isto é, que funcionem como gestores públicos em sentido lato. Assim, quando a responsabilidade apurada envolve terceiro como mero contratado da administração, sem que ele tenha gerido recursos do erário e sem a concorrência de agente oficial, não há contas a julgar.<sup>9</sup>

Bruno Santos Cunha e Thiago Mesquita Teles de Carvalho (2014, p.353) também seguem o mesmo raciocínio:

<sup>9</sup> TCU, AC.6951/2009, Primeira Câmara, Rel.Min. Valmir Campelo, publicado em 4.12.2009.

Nesse sentido, terceiros sem vínculo com a Administração e que não possuam dever de prestar contas em razão de norma legal ou convencional (como no caso de o particular gerenciar recursos públicos oriundos de convênio) não se sujeitam ao controle do Tribunal de Contas e, por conseguinte, à necessidade de lhe prestar contas. Registre-se que isso não significa, de plano, a impunidade do autor do ato irregular, visto que este estará sujeito a todas as demais esferas de apuração de responsabilidade civil, penal e até mesmo administrativa.

Desse modo, não havendo conluio do particular com algum agente público, tampouco a obrigação desse mesmo particular em prestar contas perante à Administração, afastada estará a sua submissão à jurisdição dos Tribunais de Contas. Assim, eventuais penalidades poderão ser aplicadas por outras instâncias investigadoras, tais como a administrativa e a penal.

Em relação às pessoas jurídicas, a sistemática é basicamente a mesma. Em um primeiro momento, o Supremo Tribunal Federal havia negado a possibilidade de os Tribunais de Contas fiscalizarem os bens das entidades de direito privado, inclusive das pertencentes à Administração Pública Indireta. Entretanto, a jurisprudência da Corte Excelsa evoluiu, passando então a admitir o controle externo do Tribunal de Contas da União sobre o capital público das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público Federal. Observemos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA: FISCALIZAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. ADVOGADO EMPREGADO DA EMPRESA QUE DEIXA DE APRESENTAR APELAÇÃO EM QUESTÃO RUMOROSA. I. - Ao Tribunal de Contas da União compete 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 (CF, art. 71, II; Lei 8.443, de 1992, art. 1º, I). II. - As empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da administração indireta, estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, não obstante os seus servidores estarem sujeitos ao regime celetista. III. - Numa ação promovida contra a CHESF, o responsável pelo seu acompanhamento em juízo deixa de apelar. O argumento de que a não-interposição do recurso ocorreu em virtude de não ter havido adequada comunicação da publicação da sentença constitui matéria de fato dependente de dilação probatória, o que não é

possível no processo do mandado de segurança, que pressupõe fatos incontroversos. IV. - Mandado de segurança indeferido.<sup>10</sup>.

O âmbito de atuação dos Tribunais de Contas abrange, também, as empresas contratadas pelo Poder Público e prestadores de serviços públicos. Vejamos o teor da Súmula nº 9 do Tribunal de Contas da União, ainda vigente:

Está sujeito ao Tribunal de Contas o julgamento da regularidade das contas das entidades concessionárias de serviços públicos, quanto aos recursos provenientes de transferência do Orçamento Federal e administração eventual de bens da União, não mais cabendo a observância do disposto no Decreto-lei nº 426, de 12.5.38, art.20, § 4º, Decreto nº 17.788, de 8.2.45, art.2º, §1º, e Lei nº 830, de 23.9.49, art.71.

Atualmente, podemos vislumbrar a amplitude com a qual a jurisprudência dos tribunais trata a matéria, autorizando, até mesmo, o controle das contas das pessoas jurídicas de direito privado não pertencentes à Administração Pública, mesmo que não sejam prestadoras de serviços públicos. Vejamos:

Os Tribunais de Contas possuem competência para fiscalizar pessoas jurídicas de direito privado que recebam recursos públicos. Ex: associações. Todo aquele que administra recursos e bens públicos está sujeito à fiscalização perante o Tribunal de Contas, independentemente de ser pessoa jurídica de direito público ou privado. Essa competência sempre esteve prevista de forma explícita no inciso II do art.71 da CF/88. Em 1998, o parágrafo único do art.70 foi alterado pela EC 18 para deixar isso ainda mais explícito.<sup>11</sup>

Infere-se que a competência fiscalizatória dos Tribunais de Contas alcança também as entidades de direito privado pertencente aos particulares, contudo, entendemos que, neste caso, para que a pessoa jurídica esteja submissa à jurisdição das Corte de Contas, há necessariamente que existir o dever legal ou convencional de prestação de contas dos recursos públicos a ela dirigidos. Como a obrigatoriedade da prestação de contas é extremamente abrangente em um Estado Democrático de Direito, a regra geral acaba mesmo sendo a de que todas essas entidades receptoras de recursos públicos tenham como órgão controlador o Tribunal de Contas.

---

<sup>10</sup> MS 25092 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Julgamento: 10/11/2005. Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJ 17-03-2006.

<sup>11</sup> STF, 1ª TURMA. MS 26.969/DF, REL. MIN LUIZ FUX, JULGADO EM 18/11/2014. INFO 768

O inciso V do artigo 5º da Lei Federal nº 8.443/1992 reforça a argumentação trazida acima, uma vez que aduz a possibilidade de as empresas e sociedades puramente privadas estarem sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas da União. Para isso, basta que recebam contribuições parafiscais e desempenhem serviço de interesse público ou social.

Aquelas sociedades cujo capital com direito a voto seja minoritariamente pertencente ao Poder Público não estão sujeitas à fiscalização ordinária do Tribunal de Contas da União. Defende-se que, detendo o Poder Público a participação minoritária, as Cortes de Contas poderão exercer o direito de fiscalização assegurado ao sócio minoritário, conforme prevê a Lei das Sociedades por Ações (Lei Nacional nº 6.404/1976).

Desse modo, voltamos a destacar que o particular, seja pessoa física ou jurídica, estará sujeito à jurisdição dos Tribunais de Contas nas hipóteses em que concorrer com o agente público na prática de atos danosos ao erário, e na hipótese em que, mesmo sem vínculo subjetivo com algum agente público, provocar prejuízo aos cofres públicos. Conforme aponta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a competência das Cortes de Contas é fixada a partir da origem dos recursos:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. CONCURSO MATERIAL. FRAUDE. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. ADMINISTRADOR DE HOSPITAL. SIGILOS BANCÁRIO E FISCAL. PROVA EMPRESTADA. APLICAÇÃO RETROATIVA DE LEI. CARÁTER SANCIONADOR. 1. **A competência da TCU é fixada a partir da origem dos recursos públicos, logo independe da natureza do ente envolvido na relação jurídica**, inclusive na seara do Sistema Único de Saúde. 2. É possível a utilização em processo administrativo de provas emprestadas de processo penal, quando haja conexão entre os feitos. 3. A controvérsia relativa à retroatividade da aplicação da Lei 8.443/92 ao caso concreto cinge-se ao âmbito infraconstitucional. 4. Agravo regimental a que se nega provimento<sup>12</sup>. (Grifo nosso)

Por extensão, tal entendimento aplica-se aos demais Tribunais de Contas, sendo legítimo o controle das entidades de direito privado da Administração Pública

<sup>12</sup> STF, 1 TURMA. RE Nº 934.233 AgR/ RS.REL MINISTRO EDSON FACHIN. EM 13/10/2016. Publicado em 14/10/2016.

Indireta dos Estados e Municípios, além das instituições privadas que recebam recursos públicos.

Em contrapartida, a competência de atuação das Cortes de Contas em relação aos agentes públicos é amplíssima, uma vez que estes, além do vínculo subjetivo estabelecido com o ente ou órgão público, ainda possuem o dever primordial de, ao manejar recursos públicos, prestar as devidas contas para o ente estatal e para a sociedade.

Nem é preciso mencionar o referido dever de prestação de contas por parte dos dirigentes dos órgãos e entidades de direito público pertencentes à estrutura estatal brasileira, os quais integram as prestações de contas ordinárias apresentadas pelos gestores e chefes de órgãos e poderes.

### **3. AS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS ADVINDAS DO MANDAMENTO CONDENATÓRIO IMPOSTO PELOS ÓRGÃOS FEDERAIS DE CONTROLE EXTERNO**

#### **3.1. As Penalidades impostas no Processo de *Impeachment* do Chefe do Poder Executivo**

O mandamento condenatório proferido no âmbito do Senado Federal tem um viés predominantemente político, uma vez que o órgão julgador é composto unicamente por parlamentares, sendo presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal por ocasião da sessão de instrução e julgamento. O Poder Judiciário somente intervirá no processo de *impeachment* nos casos em que se caracterizar erro *in procedendo* (natureza formal). Nesses termos pondera Marcelo Novelino (2013, p.857):

O julgamento no Senado Federal é de natureza política, pautando-se em um juízo de conveniência e oportunidade feito exclusivamente por um órgão político. O Poder Judiciário não pode reexaminar o mérito da questão que levou o Senado Federal a responsabilizar o Presidente da República, o que não obsta a possibilidade de impetração do mandado de segurança contra a Mesa da Câmara ou do Senado para demonstrar irregularidade no procedimento. O Poder Judiciário só pode examinar o aspecto procedimental, não o mérito da decisão.

As sanções potencialmente aplicáveis ao final do processo de responsabilização de autoridades públicas estão previstas no parágrafo único do artigo 52 da Constituição Brasileira de 1988 e são as seguintes: a) perda do cargo público; e b) inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de 8 anos. Vale lembrar que tais penalidades podem ser aplicadas sem prejuízo de outras medidas judiciais.

Após a promulgação da Constituição de 1988, a sociedade brasileira já passou por dois processos de afastamento definitivo de Chefes do Executivo Federal. O primeiro processo de *impeachment* iniciou-se em setembro de 1992 com a apresentação do libelo acusatório em face do Ex-Presidente da República Fernando Affonso Collor de Mello. O segundo processamento iniciou-se em dezembro de 2015 com o recebimento da denúncia, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, em face da Ex-Presidente Dilma Vana Rousseff.

O Ex-Presidente Fernando Collor, um dia antes do julgamento final, renunciou ao mandato presidencial para tentar evitar a inabilitação para o exercício de função pública. Entretanto, tal manobra não impediu a imposição da penalidade de inabilitação.

No caso envolvendo a Ex-Presidente Dilma Rousseff, o Senado Federal, fundamentadamente, decretou a perda do cargo público, contudo, afastou a pena de inabilitação para o exercício de função pública. Vejamos trecho do dispositivo da sentença:

O Senado Federal entendeu que a Senhora Presidente da República DILMA VANA ROUSSEFF cometeu os crimes de responsabilidade consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional previstos nos arts.85, inciso VI, e art.167, inciso V da Constituição Federal, bem como no art.10, itens 4,6 e 7, e art.11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, por 61 votos, havendo sido registrados 20 votos contrários e nenhuma abstenção, ficando assim a acusada condenada à perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil.

Em votação subsequente, o Senado Federal decidiu afastar a pena de inabilitação para o exercício de função pública, em virtude de não se haver obtido nessa votação 2/3 dos votos constitucionalmente previstos, tendo-se verificado 42 votos favoráveis à aplicação da pena, 36 contrários e três abstenções.

Percebe-se que as sanções impostas aos condenados são vinculadas ao livre exercício de funções públicas. Assim, a pena máxima engloba a perda do cargo e a inabilitação, por um certo período de tempo, para o exercício de função em qualquer dos poderes estatais. Questão controversa envolve a possibilidade de cisão dessas duas modalidades de sanções.

Em 1992, ano em que houve o processamento do Ex-Presidente Fernando Collor, o Senado Federal, mesmo diante da renúncia do cargo pelo acusado, aplicou a pena isolada de inabilitação para o exercício de função pública. Não obstante haver divergência doutrinária, muitos entendem que as penas podem ser cindidas. Nesse sentido, Bernardo Gonçalves Fernandes (2012, p.902) pondera o seguinte:

O Senado, no caso Collor, decidiu que as penas previstas no parágrafo único do art.52 da CR/88 (perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública) não eram uma principal (perda do cargo) e outra acessória (inabilitação para o exercício de função pública por 8 anos). Portanto, as duas penas são independentes e ambas principais. Com isso, o ex-presidente Collor, que havia renunciado e propunha a perda de objeto do processo de crime de responsabilidade em virtude da renúncia, foi condenado à inabilitação para o exercício de funções públicas por 8 anos por 2/3 dos Senadores.

No ano de 2016, durante o julgamento da Ex-Presidente Dilma Rousseff, os senadores decidiram cindir as penalidades aplicadas à acusada, mesmo diante de uma situação fática diferente daquela ocorrida com o Ex-Presidente Fernando Collor. Após a decretação da perda do cargo da acusada, os membros do Senado Federal entenderam por bem afastar a pena de inabilitação para o exercício de função pública. Conforme visto acima, a segunda votação não atingiu o quórum necessário de dois terços.

Como os crimes de responsabilidade não configuram delitos penais em sentido estrito, infere-se que as penalidades impostas no âmbito do *impeachment* consubstanciam-se em sanções político-administrativas cuja repercussão alcança o exercício do cargo e a possível ocupação futura de um cargo ou mandato públicos.

As penalidades decorrentes do processo de responsabilização visam punir o agente público sob um aspecto político – perda do cargo – e sob um viés administrativo – inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos.

### **3.2. As Principais sanções impostas pelo Tribunal de Contas da União**

Os Tribunais de Contas, no exercício da sua missão constitucional, podem aplicar aos responsáveis condenados, direta ou indiretamente, sanções de natureza civil, política e administrativa. Tais penalidades podem ser imputadas de forma direta ou indireta aos responsáveis.

As sanções diretas previstas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União são as seguintes: a) imposição de multa pecuniária (art.57 da Lei Federal nº 8.443/92); b) imputação de débito aos causadores do dano ao erário (art.24 da Lei Federal nº 8.443/92); c) decretação de indisponibilidade de bens do responsável pelo prazo de até um ano (art.44, §2º da Lei Federal nº 8.443/92; d) inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo prazo de 5 a 8 anos (art.60 da Lei Federal nº 8.443/92); e e) declaração de inidoneidade do responsável para participar de licitação (art.46 da Lei Federal nº 8.443/92).

As multas aplicadas pelas Cortes de Contas têm finalidade notadamente dissuasória, cujo escopo é justamente impelir o responsável a não mais descumprir as normas reguladoras da gestão do dinheiro público. A imputação do débito é justamente a obrigatoriedade dirigida ao responsável para que ele recomponha o valor do prejuízo que provocou aos cofres públicos.

A inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e a declaração de inidoneidade para participar de licitação são sanções administrativas que, vide regra, restringem-se ao nível federativo de cada Tribunal de Contas.

Em relação à determinação de indisponibilidade de bens, medida constitutiva mais questionada no âmbito doutrinário, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se nos seguintes termos:

O TCU possui competência para decretar, no início ou no curso de qualquer procedimento de apuração que lá tramite, a indisponibilidade dos bens do responsável por prazo não superior a 1 ano (art.44, § 2º da Lei 8.443/92). O STF entende que essa previsão é constitucional, de forma que se admite, ainda que de forma excepcional, a concessão, sem audiência da parte contrária, de medidas cautelares, por deliberação fundamentada do Tribunal de Contas, sempre que necessárias à neutralização imediata de situações que possam causar lesão ao interesse público ou ainda para garantir a utilidade prática do processo que tramita no TCU. Isso não viola, por si só, o devido processo legal nem qualquer outra garantia constitucional, como o contraditório ou a ampla defesa.

Além das penalidades diretas, podem outras modalidades constritivas serem aplicadas por órgãos em razão da manifestação final do Tribunal de Contas da União. Conforme prevê a Lei Federal nº 8.443/92, a Corte de Contas da União pode determinar à Advocacia-Geral da União, ou ao dirigente da entidade jurisdicionada, a adoção de providências para o arresto de bens de responsáveis julgados em débito. Além disso, existe ainda a possibilidade de declaração de inelegibilidade, pela Justiça Eleitoral, dos responsáveis cujas contas forem julgadas irregulares.

Embora os Tribunais de Contas possam determinar a indisponibilidade de bens do responsável por um certo período de tempo, o mesmo não ocorre com a medida cautelar de arresto, a qual somente poderá ser adotada no âmbito do Poder Judiciário após a atuação da advocacia pública competente.

Dada a sua maior abrangência, parece-nos lógico que o Tribunal de Contas deve, em um primeiro momento, optar pela decretação da indisponibilidade de bens dos responsáveis, e, somente após transcorrido o lapso temporal de um ano, provocar a advocacia pública para solicitar o arresto de bens que viabilize uma eventual execução do responsável em débito com o erário.

A declaração de inelegibilidade dos responsáveis condenados (contas irregulares) perante os Tribunais de Contas é uma medida a cargo da Justiça Eleitoral, ou seja, não é uma constrição aplicada de imediato pelas Cortes de Contas por ocasião do julgamento das contas dos agentes públicos. Uma vez que as contas tenham sido julgadas irregulares, as Cortes de Contas encaminham as listas dos respectivos responsáveis para a Justiça Eleitoral.

Conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 729.744/MG<sup>13</sup> e nº 848826/DF<sup>14</sup>, em se tratando de Chefe do Poder Executivo Municipal, somente as contas julgadas pelas Câmaras de Vereadores podem ensejar a declaração de inelegibilidade dos candidatos. Nesse esteio, o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas não pode subsidiar eventual declaração de inelegibilidade dos agentes públicos.

Tal entendimento impede que a inelegibilidade de responsáveis seja declarada com base unicamente na manifestação advinda das Cortes de Contas. Sendo assim, seja por meio do parecer previamente vinculante ou do julgamento das contas de gestão (art.71, inciso II da CRFB/88), não haverá possibilidade de se declarar a inelegibilidade do Chefe do Executivo Municipal sem a rejeição das contas pela respectiva Câmara de Vereadores.

Pelo exposto, percebe-se que as sanções impostas têm um viés nitidamente reparador, uma vez que se busca o ressarcimento do dano causado, além disso, visa também a criação de impedimentos para coibir a participação dos responsáveis no âmbito das contratações e ocupações de funções públicas.

## **CONCLUSÃO**

Pretendeu-se, com este trabalho, conhecer a maneira pela qual o controle externo vem se desenvolvendo na realidade pública brasileira. Para isso, foi preciso remontar à origem histórica dos órgãos que realizam esse tipo de fiscalização, sobretudo os Tribunais de Contas.

Em um primeiro momento, destacou-se a necessidade de se controlar o poder absolutista dos reis em uma época Pós-Idade Média. Vislumbrou-se também que, com a renascença dos povos, a sociedade moderna, composta pela burguesia emergente, exigia o correto emprego dos recursos colocados à disposição dos diversos administradores públicos.

---

<sup>13</sup> STF. Plenário. RE 729744/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/8/2016 (repercussão geral) (Info 834).

<sup>14</sup> STF. Plenário. RE 848826/DF, rel. orig. Min. Roberto Barroso, red. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 10/8/2016 (repercussão geral) (Info 834).

Em seguida, foi demonstrado como se dera o surgimento dos Tribunais de Contas no Brasil, fato este que adveio da influência portuguesa, já que em Portugal as Casas de Contos e o Erário Régio eram órgãos de controle das contas já consolidados na realidade pública.

A atividade desenvolvida pelos órgãos de controle externo, bem como a relação existente entre os mesmos, também foram aspectos abordados no presente trabalho. Foi demonstrado que o auxílio desempenhado pelos Tribunais de Contas perante o Poder Legislativo é de extrema importância para o efetivo controle da Administração Pública. Essa contribuição institucional possibilita a existência de um enfoque técnico, a cargo das Corte de Contas, e outro político, sendo este realizado pelas Casas Legislativas.

Além dessa relação entre instituições, verificou-se a amplitude de agentes sujeitos à responsabilização perante os órgãos de controle externo. Foram examinados os aspectos gerais adotados no processo de *impeachment* do Chefe do Poder Executivo movido no âmbito do Congresso Nacional, além das formas de responsabilização perante os Tribunais de Contas.

Constatou-se, também, que as penalidades de natureza política e administrativa materializam os tipos de sanções aplicadas pelos órgãos legislativos e pelos Tribunais de Contas, sendo que as mesmas podem ser aplicadas a particulares e agentes públicos. Como consequências das condenações, verificamos a existência de restrições à participação dos responsáveis na vida pública nacional (inabilitação para o exercício de função pública e perda do mandato), a imposição de valores a título sancionatório (imposição de multa e imputação de débito) e a constrição de bens particulares (indisponibilidade de bens e solicitação de arresto).

Por fim, pode-se inferir que a atividade de controle externo é fundamental para a existência de um Estado Democrático, no qual a sociedade contribui para a consecução das finalidades conjuntas, recebe a devida prestação de contas e vê, se for o caso, os agentes causadores de prejuízos ao erário condenados. O controle externo, assim como os controles interno e judicial, são responsáveis, em primeira e última *ratio*, pela moralização da vida pública.

## REFERÊNCIAS

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Página de consulta de legislação. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).

Acessado em 14 de fevereiro de 2017.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Página de consulta de jurisprudência. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: fev.2017.

CASTRO, Rodrigo Carlos de. **História do Tribunal de Contas**. Disponível em <<https://mpc.tce.go.gov.br/Institucional/Historico.aspx>>. Acesso em: fev. 2017.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Julgados Resumidos Dizer o Direito 2012-2015**. 1ª ed. Manaus: Dizer o Direito, 2016.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

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