

PAULO DE SOUZA MANGUEIRA JÚNIOR

O Tribunal de Contas na Constituição Federal Aspectos Relevantes

Monografia apresentada à Banca examinadora do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP como exigência parcial para obtenção do grau de Pós Graduado em Direito Constitucional.

**Brasília
2007**

Dedico o presente trabalho aos meus pais, responsáveis por todos os passos que dei e degraus que subi. Também aos meus irmãos, amigos e, em especial, à minha esposa e companheira, Viviane, pelo amor incondicional

de todos os momentos.

Agradeço, em especial, ao Mestre, Professor Paulo Gustavo Gonet Branco, pelo insubstituível auxílio na delimitação do tema abordado, bem como, pela indescritível paciência, mostrando-se extremante compreensível e tolerante diante das adversidades à que estamos sujeitos.

RESUMO

MANGUEIRA Jr., Paulo de Souza. *O Tribunal de Contas na Constituição Federal – Aspectos Relevantes*. 2007. 101 f. Trabalho de conclusão de curso – Pós Graduação – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2007.

Pesquisa sobre o Tribunal de Contas na Constituição Federal, abordando os seus aspectos relevantes. Desde os seus primórdios, a sociedade necessitou de meios para efetivar o controle sobre órgãos ou pessoas que detivessem o poder financeiro, de modo a garantir a sua eficaz atuação. Para essa função de fiscalizador do Poder Público foram criados os Tribunais de Contas. Com o desenvolver do estado democrático de direito, as atribuições dos Tribunais de Contas foram ampliadas. A atual Constituição Federal alargou o leque de atribuições dos Tribunais de Contas. Nos regimes democráticos os Tribunais de Contas têm a missão fundamental de informar os cidadãos e os seus representantes, de como são geridos, em vários planos, os recursos financeiros e patrimoniais públicos. Os Tribunais de Contas, quanto à sua natureza jurídica, são considerados órgãos independentes e autônomos, constitucionalmente construídos, exercentes do controle externo, desvinculados de qualquer relação de subordinação com os Poderes, prestando auxílio, de natureza técnica especializada ao Poder Legislativo, onde suas decisões não gozam de definitividade jurisdicional. Além disso, o auxílio prestado pelo Tribunal de Contas ao Poder Legislativo não tem o caráter de impor relações de subordinação entre o primeiro em razão do segundo. As deliberações do Tribunal de Contas consistem em juízos acerca da exatidão das contas prestadas por quem de direito e de atos submetidos a seu exame. O Tribunal de Contas é um órgão de vital importância na criação de um Estado que se pretende democrático e de direito. O Tribunal de Contas deve ter por objetivos e critérios, que a fiscalização da atividade financeira exercida pela administração pública, obedeça aos princípios e normas da legalidade e de regularidade, de que espera resultados segundo critérios econômicos, ou técnicos de boa gestão. Através do controle da administração por um órgão superior do Estado, mais independente do executivo, se assegura aos cidadãos, que pagam os impostos e que devem ser os beneficiários diretos da atuação do Estado, a certeza de que os seus direitos estão sendo respeitados e de que os recursos públicos são aplicados criteriosamente na busca da máxima vantagem social, de forma a alcançar resultados que conduzam à melhoria da qualidade de vida da coletividade. O Tribunal de Contas poderá ter um papel extremamente importante na modernização da administração pública, desde que assegure uma presença efetiva junto da opinião pública e dos órgãos e serviços públicos sujeitos à sua jurisdição.

Palavras-chave: Tribunal de Contas, Constituição Federal, atribuições, autonomia, controle externo, princípios, sociedade, Estado Democrático.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABREVIATURAS

Art. por artigo

Arts por artigos

f. por folhas

SIGLAS

CF – Constituição Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

STF – Supremo Tribunal Federal

TJDF – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

LISTA DE SÍMBOLOS

§ - parágrafo

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| <i>INTRODUÇÃO</i> | 8 |
| <i>Capítulo 1 - Evolução Histórica do Tribunal de Contas</i> | 10 |
| 1.1 No mundo | 10 |
| 1.2 No Brasil | 11 |
| <i>Capítulo 2- O Tribunal de Contas na atual Constituição Federal</i> | 16 |
| 2.1 O controle pelo Tribunal de Contas..... | 19 |
| 2.2 A autonomia do Tribunal de Contas | 25 |
| 2.3 Classificação das funções do Tribunal de Contas..... | 31 |
| 2.4 Princípios orientadores da atuação do Tribunal de Contas | 34 |
| 2.5 Procedimentos do Tribunal de Contas | 36 |
| 2.6 Natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas..... | 38 |
| 2.7 Eficácia das decisões do Tribunal de Contas | 45 |
| 2.8 Imposições de sanções pelo Tribunal de Contas..... | 47 |
| 2.9 Não aplicação do prazo quinquenal previsto na Lei n° 9.784/99 | 49 |
| <i>CONCLUSÃO</i> | 56 |
| <i>REFERÊNCIAS</i> | 61 |

INTRODUÇÃO

Atualmente, o controle dos atos da Administração Pública é um dos únicos caminhos para que o Estado Democrático de Direito exerça, de forma satisfatória, sua função.

Criar e aperfeiçoar métodos e instrumentos de controles a serem aplicados sobre a Administração Pública tem sido uma preocupação constante das sociedades.

Exatamente por conta dessa preocupação é que os Tribunais de Contas são essenciais, vez que fitam um controle efetivo sobre os administradores de bens e recursos públicos, com o objetivo de salvaguardar os interesses da coletividade.

Na função de “fiscal na aplicação do dinheiro público”, o Tribunal de Contas, de forma prática e objetiva, não pode limitar-se à mera verificação da legalidade em sentido estrito a conformidade à Lei ou a ordem jurídica em sentido mais amplo. Tem de ir mais longe, buscando a racionalidade econômica das operações praticadas.

Assim, os Tribunais de Contas são órgãos de extrema importância na criação de um Estado que se pretende democrático e de direito, pois com os seus planos de programas e objetivos concernentes a boa gestão da coisa pública, contribuem na melhoria da Administração Pública.

O Tribunal de Contas deve garantir que a atividade financeira exercida pela administração pública obedeça aos princípios e normas da legalidade e de regularidade, com resultados segundo critérios econômicos, ou técnicos de boa gestão.

Com o efetivo exercício de suas funções, os Tribunais de Contas pode fazer com que a sociedade tenha a certeza de que os seus direitos estão sendo respeitados e de

que os recursos públicos são aplicados criteriosamente na busca da máxima vantagem social, de forma a alcançar resultados que conduzam à melhoria da qualidade de vida da coletividade.

Entretanto, onde está respaldada a legitimidade de Órgão tão importante à sociedade? Como procedermos para que este Órgão possa cumprir essa função tão essencial? Qual o método de atuação desse Órgão?

Tamanha a importância dos Tribunais de Contas, que a atual Constituição Federal trouxe, em seu texto, o regramento mais importante dessas Cortes, em especial, no que diz respeito às suas competências e atribuições, bem como, seu funcionamento e composição.

Para compreendermos melhor os Tribunais de Contas, faz-se necessário uma discussão jurídica aprofundada acerca de suas peculiaridades presentes no atual texto da Constituição Federal. Entretanto, para compreendermos as atuais atribuições dos Tribunais de Contas, precisamos analisar a sua trajetória de criação ao longo da História.

Assim, no Capítulo 1 trataremos à baila a evolução histórica dos Tribunais de Contas, tanto no âmbito mundial quanto federal. No Capítulo 2, por sua vez, abordaremos, especificamente, o Tribunal de Contas na Constituição Federal, definindo o termo controle, e apresentando atribuições e peculiaridades desse Órgão de Controle Externo na atual Carta Magna, bem como, apresentando o posicionamento de renomados juristas quanto às características institucionais e deliberativas das Cortes de Contas.

Capítulo 1

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TRIBUNAL DE CONTAS

1.1 No mundo

Inicialmente, é importante observar que a fiscalização adequada da atuação do Poder Público não é uma novidade dos Estados modernos. Na história há registros de iniciativas de controle desse Poder desde a Antiguidade. Exemplo dessa afirmação verifica-se no fato de que no Egito, 3.200 anos antes de Cristo, como na Pérsia e na Fenícia, a arrecadação de tributos já era controlada por escribas. O Código de Manu, na Índia, já trazia normas de administração financeira, de fiscalização e regulamentação da coleta de rendas públicas, 1.300 anos antes de Cristo. Na China, de acordo com o pensamento político decorrente de Confúcio, a administração financeira e as demais atividades do Estado deveriam ser efetivadas em benefício do povo, assim, as rendas públicas não podiam ser consideradas bens de uso privativo dos reis, como também estavam submetidas a uma rigorosa fiscalização para não sofrerem desvios, desgastes prejudiciais ao povo. Na Grécia, com os denominados legisperitos, surgiria o embrião dos atuais Tribunais de Contas. Em Atenas, em especial, as contas dos administradores públicos eram julgadas por uma corte composta de dez lojistas, que eram escolhidos pelo povo, com jurisdição sobre todos que atuavam em funções administrativas. Em Roma, o Senado, com o auxílio dos questores, fiscalizava a utilização dos recursos do Tesouro¹.

¹ COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 21.

Na maioria dos Estados foi surgindo, ao longo da História, a carência de criação de um órgão de Controle Financeiro externo e independente. A questão não é apenas independência técnica. Trata-se de uma independência mais ampla, traduzida no autogoverno, de poder determinar o seu plano de ação, sem possibilidade de ingerência de outros órgãos do Estado².

Entretanto, apenas com o aparecimento dos Estados modernos é que o controle das finanças públicas passou a ser executado de maneira sistemática e técnica, em razão da instituição de órgãos especializados. Na Itália, em 1864, foi instituído um organismo controlador, com a função de fiscalizar a Fazenda Pública, denominado Corti dei Conti. Na França, foi criada a Chambre des Comptes e a Cour des Comptes, que com Napoleão alcançou destaque considerando as prerrogativas e os privilégios da magistratura que restam assegurados aos seus integrantes, tendo a Constituição Francesa de 1947 realçado sua importância³.

Dessa forma, atualmente, em especial nos Estados democráticos do mundo moderno, o auxílio de um órgão especializado na fiscalização especializada da atuação da Administração Pública é base de auxílio para Parlamentos e Governos.

1.2 No Brasil

Para tratarmos de aspectos relevantes dos Tribunais de Contas no Brasil é importante fazermos um histórico deste Órgão, a fim de que, esclarecendo seus

² COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 21.

³ COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 22.

arcabouços, possamos justificar a sua criação e permanência no atual estado democrático, à vista dos nossos legisladores, doutrinadores e juízes.

Já em 1680, foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal. Em 1808, na administração de D. João VI, foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, que tinha como atribuição acompanhar a execução da despesa pública⁴.

Com a proclamação da independência do Brasil, em 1822, o Erário Régio foi transformado no Tesouro pela Constituição monárquica de 1824, prevendo-se, então, os primeiros orçamentos e balanços gerais.

Os primeiros esforços para criação de um Tribunal de Contas no Brasil remontam ao século XIX, com a apresentação ao Senado, em 23 de junho de 1826, de projeto de lei nesse sentido, de iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges⁵.

As discussões em torno da criação de um Tribunal de Contas durariam quase um século, polarizadas entre aqueles que defendiam a sua necessidade, para quem as contas públicas deviam ser examinadas por um órgão independente, e aqueles que o combatiam, por entenderem que as contas públicas podiam continuar sendo controladas por aqueles mesmos que as realizavam.

Somente a queda do Império e as reformas político-administrativas da jovem República tornaram realidade, finalmente, o Tribunal de Contas da União. Em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº

⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Breve Histórico**. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,208335&_dad=portal&_schema=PORTAL> Acesso em: 12 fev. 2007

⁵ TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. *O controle das aposentadorias pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 25.

966-A criou o Tribunal de Contas da União, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia. Nessa oportunidade Rui Barbosa apresentou alentada e feliz justificativa para a criação de um Tribunal de Contas:

corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. (...) convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que periodicamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração de infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.

A Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União, inscrevendo-o no seu art. 89.

A instalação do Tribunal, entretanto, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa⁶.

Originariamente o Tribunal teve competência para exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União. A fiscalização se fazia pelo sistema de registro prévio. A Constituição de 1891 institucionalizou o Tribunal e conferiu-lhe competências para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.

Logo após sua instalação, porém, o Tribunal de Contas considerou ilegal a nomeação, feita pelo Presidente Floriano Peixoto, de um parente do ex-presidente Deodoro da Fonseca. Inconformado com a decisão do Tribunal, Floriano Peixoto mandou redigir decretos que retiravam do TCU a competência para impugnar despesas

⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Breve Histórico**. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,208335&_dad=portal&_schema=PORTAL> Acesso em: 12 fev. 2007

consideradas ilegais. O Ministro da Fazenda Serzedello Correa, não concordando com a posição do Presidente demitiu-se do cargo, expressando-lhe sua posição em carta de 27 de abril de 1893, cujo trecho básico é o seguinte⁷:

Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem à simples Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós o sabeis - é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.

Se, porém, ele é um Tribunal de exação como já o queria Alves Branco e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmo-nos a não gastar senão o que for autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso.

Os governos nobilitam-se, Marechal, obedecendo a essa soberania suprema da lei e só dentro dela mantêm-se e são verdadeiramente independentes.

Pelo que venho de expor, não posso, pois Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor.

Tenente-Coronel Innocência Serzedello Corrêa

A Constituição de 1934 atribuiu ao Tribunal de Contas as seguintes atribuições: proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, registrar previamente as despesas e os contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados.

Todas as demais atribuições do Tribunal foram mantidas pela Carta de 1937, exceto no pertinente ao parecer prévio sobre as contas presidenciais.

A Constituição de 1946 adicionou às competências da Corte de Contas julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Breve Histórico**. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,208335&_dad=portal&_schema=PORTAL> Acesso em: 12 fev. 2007

Já a Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retirou do Tribunal o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional.

Também foi excluída da competência do Tribunal de Contas o julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões. Ficou a cargo do Tribunal, apenas a apreciação da legalidade para fins de registro. Uma inovação apareceu com a atribuição ao Tribunal para o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três poderes da União, instituindo, desde então, os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio da Corte de Contas, e de controle interno, este exercido pelo Poder Executivo e destinado a criar condições para um controle externo eficiente.

Por fim, a Constituição de 1988 ampliou, de forma acentuada, a jurisdição e a competência do Tribunal de Contas, vez que recebeu poderes para, ao auxiliar o Congresso Nacional, exercesse a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Desse modo, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, 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 tem o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas.

Observa-se assim, que o Tribunal de Contas teve a sua missão e importância aumentadas com o passar do tempo.

Capítulo 2

O TRIBUNAL DE CONTAS NA ATUAL CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A atual Constituição Federal faz menção ao Tribunal de Contas na Seção IX, do Capítulo I, do Título IV, que trata da organização dos Poderes, mantendo-o junto ao Poder Legislativo.

Desse modo, a matéria referente ao Tribunal de Contas, no que diz respeito às suas competências, atribuições e composição encontra-se nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal⁸, fato que demonstra o seu grau de importância no ordenamento jurídico pátrio, nos seguintes termos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

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

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

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

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

⁸ BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 2007.

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

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

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

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

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

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

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

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º - Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º - Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

§ 4º - O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

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

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Assim, o Tribunal de Contas passou a não mais exercer o controle contábil,

financeiro e orçamentário exclusivamente sob a ótica da legalidade, vez que lhe foi atribuído competência para fiscalizar aspectos operacionais e patrimoniais, inclusive no pertinente à legitimidade e à economicidade das despesas realizadas pelo Poder Público.

Dessa forma, a instituição Tribunal de Contas é atualmente o organismo máximo de auxílio ao Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública. Autônomo e independente, compete a ele fiscalizar a totalidade das atividades realizadas pelo Poder Público, o que o leva a verificar a contabilidade de receitas e despesas, a execução orçamentária, os resultados operacionais e as variações patrimoniais do Estado, sob os aspectos da legalidade, compatibilidade com o interesse público, economia, eficiência, eficácia e efetividade.

A prova da importância e da efetividade das decisões da Corte de Contas, está insculpida no art. 71, § 3º, da Constituição Federal, ao reconhecer expressamente às decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa a eficácia de título executivo.

2.1 O controle pelo Tribunal de Contas

As competências do Tribunal de Contas, insculpidas no atual texto constitucional têm por escopo efetivar o controle da Administração Pública. Tal controle é característico dos Estados de Direito e, principalmente, democráticos, e visam proceder à verificação, quanto à observância dos princípios e das normas constitucionais, em todo universo de atuação administrativa, a qual deve estar sempre voltada para a satisfação do interesse público, que reflete fator de proteção não só para os cidadãos, como também para a

própria Administração Pública.

Acercada da necessidade de controle, Alice Gonzáles Borges⁹ trazendo à baila os ensinamentos de Montesquieu, lembra que este pensador já afirmava no século XVIII: "temos a experiência eterna de que todo homem que tem em mãos o poder é sempre levado a abusar dele, e assim irá seguindo, até que encontre algum limite. E, quem o diria, até a própria virtude precisa de limites".¹⁹ Ora, para que tal não acontecesse, recomendava, será preciso que "le pouvoir arrête le pouvoir" (que o poder detenha o poder).

A idéia de Estado de Direito, desde os seus primórdios, não pode ser separada da de controle. Para que haja Estado de Direito é indispensável que haja instituições e mecanismos hábeis para garantir a submissão à lei. A finalidade, portanto, do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Evandro Martins Guerra¹⁰ define o controle da Administração Pública como sendo a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever de fiscalização, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator.

Diante das divergências acerca da etimologia da expressão "controle", merece

⁹ BORGES, Alice Gonzales. *O controle jurisdicional da administração pública*. Rio de Janeiro, Revista de Direito Administrativo, v. 192, abr./jun. 1993, p. 51.

¹⁰ GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 23.

destacamos a explicação atribuída a Massimo Severo Giannini¹¹, segundo a qual teria o vocábulo origem no "latim fiscal medieval". Massimo Severo Giannini consignou que O termo é do Latim fiscal medieval (contra rotulum – em Francês contre-rôle – contrôle), no qual indica o exemplar do catálogo (dos contribuintes, dos censos, dos foros anuais) com base em que se verifica a operação do exator. Porém, ingressa rapidamente na linguagem jurídica geral e a ultrapassa, para assumir significados totalmente diversos, como, por exemplo, o de predomínio (controle da situação), o de domínio (controle dos mares), que por vezes refluem para a ordem jurídico-conceitual.

O termo controle é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta daqueles que no exercício de suas atividades guardem, gerenciem ou arrecadem dinheiros, bens e valores públicos¹².

O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que disciplinou a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa da época, previu em seu art. 13, o controle das atividades da Administração Federal, determinando o seu exercício em todos os níveis e em todos os órgãos, dando ênfase principalmente à idéia de controle sob o viés de limitação e vigilância para com a realização dos gastos públicos, a execução dos programas de governo e a observância das normas atreladas à gestão da coisa pública.

Conforme Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, o sistema de controle externo pode ser conceituado como "o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na

¹¹ GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto Amministrativo*. Milano: A. Guiffre, 1970, p. 55.

¹² COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 22.

estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção dos atos"¹³.

No entendimento de Renato Jorge Brown Ribeiro¹⁴, o modelo de Tribunal de Contas desenvolvido e implementado no País é único no mundo. Não corresponde ao Modelo Tradicional de Tribunal de Contas, uma vez que assume funções fiscalizadoras que seriam típicas de controladoria, bem como procura assumir papel de ouvidoria e órgão consultivo. As suas estruturas organizacionais e seus processos decisórios são um misto dos processos e formas de decidir do Legislativo e do Judiciário. Esse hibridismo e adaptabilidade são características bem típicas do Brasil e das instituições brasileiras, e o que pode torná-las maduras e perenes.

No ensinamento de Celso Antonio Bandeira de Mello¹⁵, a Administração Pública, direta, indireta ou fundacional se sujeita ao controle externo, sendo este o efetuado por órgãos alheios à Administração, como v.g. o controle exercido pelo Tribunal de Contas.

Para Lucia Valle Figueiredo¹⁶, o controle externo deve ser feito não mais visando apenas ao que chamamos de legalidade formal, mas também no que respeita à legitimidade, economicidade e razoabilidade; de conseguinte, ao controle apenas formal sucede o material. Traz à colação o pensamento de Hely Lopes Meirelles que: "Não é, pois, a natureza do órgão ou da pessoa que a obriga a prestar contas; é a origem pública do bem administrado ou do dinheiro gerido que acarreta para o gestor o dever de comprovar o seu zelo e bom emprego".

Cumprido ressaltar que o Controle da Administração Pública pode se dar sob dois

¹³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 99.

¹⁴ RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controle externo da administração pública federal no Brasil*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002. p. 94.

¹⁵ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 827.

¹⁶ FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 343.

aspectos: político e administrativo. O primeiro, estudado pelo Direito Constitucional, está diretamente relacionado ao "sistema de freios e contrapesos", ao passo que o segundo, estudado pelo Direito Administrativo, se refere à atividade administrativa propriamente dita.

A 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.

O controle da Administração Pública abrange todos os Poderes da República já que é através dele que será medida a legitimidade das condutas administrativas, sendo uma garantia para os administrados e para a própria Administração. Sua natureza é de princípio fundamental, vez que assim foi tratado pelo Decreto Lei nº 200/67, que o listou entre os cinco princípios fundamentais aos quais deverá estar atrelada a Administração: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

No diz respeito aos Tribunais de Contas, o controle do Poder Público enquadra-se no chamado controle legislativo sob o aspecto financeiro, externo, isto porque se situa em Administração diversa daquela onde a conduta ou ato administrativo se originou.

Esse controle financeiro é exercido pelo Poder Legislativo e pelas Cortes de Contas. Sua previsão constitucional encontra-se 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.

O art. 70 da Constituição Federal 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 fiscalização orçamentária visa o acompanhamento do orçamento, bem como a fiscalização dos registros nas rubricas adequadas.

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.

Esta fiscalização prevê, ainda, o referido dispositivo constitucional, será feita quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

Quanto à legalidade, a vontade pessoal do administrador não deve prevalecer sobre a vontade da lei; a ele cabe fazer o que a lei lhe autoriza. Este controle irá confrontar, formalmente, o ato com a lei.

O controle da legitimidade observa se a substância do ato se ajusta à lei e aos princípios da boa administração.

O controle da economicidade enseja a verificação de como o órgão procedeu na aplicação da despesa pública, se de modo econômico, numa adequada relação de custo-benefício. No controle da aplicação de subvenções verifica-se se as verbas tiveram o destino determinado pela lei, bem como se foi utilizada de forma econômica e criteriosa.

E, finalmente, quanto à renúncia de receitas, o que se pode dizer é que esta deve ser excepcional pois o administrador não pode deixar de receber recursos que serão

revertidos para toda a coletividade, salvo se isto traduzir em interesse público específico, motivado administrativamente.

2.2 A autonomia do Tribunal de Contas

O controle externo está sob tutela do Poder Legislativo, sendo que a sua execução foi atribuída ao Tribunal de Contas que tem absoluta autonomia e independência de atuação sobre os três Poderes do Estado, realizando a fiscalização com competências próprias, exclusivas e indelegáveis.

Em virtude de os Tribunais de Contas estarem previstos constitucionalmente no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, há doutrinadores que entendem estarem estas Cortes subordinadas àquele Poder. Todavia, é 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.

O art. 70 da CF, 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:

EMENTA: 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)

EMENTA: 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)

O art. 71 prevê que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do TCU, e elenca as competências deste Tribunal. Ora, a própria Constituição dispõe que a atividade dos Tribunais de Contas é auxiliar à do Poder Legislativo. Estarão atuando, como dito, em regime de cooperação.

Ainda, nossa Lei Maior assegura aos membros dos Tribunais de Contas as mesmas garantias de independência relativas aos membros do Poder Judiciário, conforme se depreende da leitura do art. 73, §3º.

Ainda, como argumento, é possível trazer à baila o art. 31, §1º, CF, que dispõe:

O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Aliomar Baleeiro nos relembra:

Não basta instituir ou manter um Tribunal de Contas. É indispensável que este órgão, por suas atribuições e condições de independência, esteja a salvo de qualquer pressão das autoridades sujeitas constitucionalmente à sua inspeção¹⁷.

Carlos Ayres de Brito disserta adotando a mesma linha de raciocínio, vejamos:

O Tribunal de Contas possui regime jurídico constitucional, o recorte de sua silhueta nasce das pranchetas da Constituição. Assim, não seriam estas casas órgãos do Poder Legislativo e quem diz isso é a própria Constituição, quando, no artigo 44, prescreve que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O Poder Legislativo é formado exclusivamente por suas casas legislativas e o Tribunal de Contas, definitivamente, não se inclui entre elas.¹⁸

Os Tribunais de Contas no Brasil são órgãos autônomos, independentes, constitucionalmente construídos, desvinculados de qualquer relação de subordinação com os poderes, prestando auxílio, de natureza operacional e em algumas situações específicas, ao Poder Legislativo.

Desse modo, o Tribunal de Contas é uma das garantias institucionais da liberdade, pois garante os direitos fundamentais, em razão de sua singularidade no quadro institucional do país.

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Tribunal de Contas da União, como padrão para os órgãos similares estaduais e municipais

Assim, no ordenamento jurídico brasileiro, o controle externo é função do Poder Legislativo com o auxílio indispensável e imprescindível do Tribunal de Contas, ficando expressamente assentada tal situação no caput dos arts. 70 e 71, da Constituição de República. Ressalte-se que este auxílio não tem significação subordinação entre a Corte de Contas e o Legislativo. Não há como exercer o controle externo sem a indispensável participação das Cortes de Contas, que são órgãos tecnicamente preparados para essa atividade estatal.

Na mesma linha de raciocínio posicionou-se Odete Medauar:

¹⁷ Apud FERNANDES, J. U. J., Tribunais..., op. cit., p. 43.

A Constituição Federal, em artigo algum, utiliza a expressão "órgão auxiliar"; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio do poder responsável, em última instância, por essa fiscalização. E remata: Tendo em vista que a própria Constituição assegura ao Tribunal de Contas as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ao Legislativo ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente¹⁹.

No entendimento de Celso Antonio Bandeira de Mello:

O ser órgão auxiliar não configura, por si só, a integração em um dado conjunto orgânico (...) O Tribunal de Contas, em verdade, não é subordinado ao Poder Legislativo, nem está sob a tutela dele²⁰.

Assim, as Cortes de Contas auxiliam a todos os Poderes e a todos os órgãos e entidades constitucionalmente autônomos, estendendo seu auxílio até a outros entes da Federação, conforme se vê no art. 31, § 1º e no art. 161, parágrafo único, da CF.

O Tribunal de Contas auxilia também a própria comunidade, uma vez que a Constituição Federal aumentou a participação do povo no controle do patrimônio público e na defesa dos direitos difusos.

Frise-se que o auxílio deve ser entendido como colaboração funcional e não subordinação hierárquica ou administrativa. Colaboração funcional que o Tribunal de Contas presta, em verdade, aos três Poderes, entre os quais se encontra situado, impondo-se, todavia, que mantenha independência como órgão e função. O contrário seria negar sua natureza e destino de instituição autônoma. Sem essa independência, que é de sua própria substância, ele não poderia atingir suas finalidades.

Segundo Flávio Régis de Moura e Castro²¹, o Tribunal de Contas atua como

¹⁸ Apud GUERRA, op. cit., p. 60-61

¹⁹ MEDAUAR, *Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas*, Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 108, out./dez. 1990, p. 140-141.

²⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas*. In: *ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE TRIBUNAIS DE CONTAS*. Estoril: 19-21 de março de 2003, p. 107.

guardião de um princípio republicano, qual seja, o da prestação de contas, consagrado no art. 34, VII, "d", da CF.

Apesar de o Poder Legislativo ser o titular do controle externo, o Tribunal de Contas não compõe a sua estrutura administrativa nem de qualquer outro Poder constituído, sendo considerado órgão constitucionalmente independente e autônomo.

A independência do Tribunal de Contas é de tamanha magnitude que Aristóteles²², em *A Política*, três séculos antes de Cristo, já assim asseverara:

Mas como certas magistraturas, para não dizer todas, têm o manejo dos dinheiros públicos, é forçoso que haja outra autoridade para receber e verificar as contas sem que ela própria seja encarregada de qualquer outro mister.

Eduardo Lobo Botelho Gualazzi²³, analisando a autonomia e independência dos Tribunais de Contas como instrumentos jurídicos fundamentais para o exercício efetivo do controle externo, elenca os seus principais propósitos, quais sejam:

- a) resguardar o órgão de controle em relação a qualquer ingerência, instrução ou recomendação, proveniente de qualquer área dos Poderes Executivo ou Legislativo;
- b) assegurar a autonomia econômico-financeira do órgão de controle externo, quase sempre a nível constitucional, fixando-se o poder-dever do Parlamento em prover tal órgão com dotações mínimas, anuais;
- c) assegurar aos órgãos de controle externo ampla discricionariedade, no tocante aos modos, prazos e procedimentos de controle, bem como em relação à frequência ou à extensão das intervenções administrativas de controle;
- d) assegurar poderes e prerrogativas precisas, aos órgãos de controle externo, em face dos órgãos controlados;
- e) assegurar ao órgão de controle externo o direito subjetivo de dispor de quadro próprio de pessoal, recrutado também automaticamente;
- f) assegurar que todos os integrantes do órgão de controle externo, sobretudo os titulares máximos, sejam dotados de conhecimentos teóricos e práticos de

²¹ CASTRO, Flávio Régis de Moura e. *Visão sistêmica das leis orgânicas dos Tribunais de Contas dos estados e municípios do Brasil*. In: *ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE TRIBUNAIS DE CONTAS*. Estoril: 19-21 de março de 2003. p. 59

²² ARISTOTELES. *Política: Texto integral*. São Paulo: Martin Claret, 2001, p.67.

²³ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 47.

administração financeira, procedimentos contábeis e gestão pública, além de saber jurídico e reputação ilibada;

g) assegurar aos membros dos órgãos de controle externo – os agentes públicos de controle externo – independência material e pessoal, no sentido de torná-los virtualmente imunes a qualquer envolvimento ou interferência externa, depois de empossados nos cargos e funções controlatórios.

No opinião de Celso Mello, quando da análise da natureza jurídica do Tribunal de Contas entende que: como o Texto Maior desdenhou designá-lo como Poder, é inútil ou improfícuo perguntarmo-nos se seria ou não um Poder. Basta-nos uma conclusão, a meu ver irrefutável: o Tribunal de Contas, em nosso sistema, é um conjunto orgânico perfeitamente autônomo²⁴.

A menção do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo é o que acarreta a idéia de subordinação. Confunde-se, desse modo, a função com a natureza do órgão. A sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao Poder responsável, em última instância, por essa fiscalização²⁵.

Ao tratar do controle externo, José Afonso da Silva²⁶ demonstra que o mesmo é efetuado por um órgão de natureza política (Congresso Nacional), defluindo daí que se contamine de inegável teor político, que é amenizado pela participação do Tribunal de Contas, órgão de natureza técnica. Destaca José Afonso da Silva que o controle externo há de ser fundamentalmente de natureza técnica ou numérico-legal.

Assim, podemos afirmar que os Tribunais de Contas, no Brasil, são órgãos independentes e autônomos, constitucionalmente construídos, que exercem o controle externo, desvinculados de qualquer relação de subordinação com os Poderes, prestando

²⁴ Apud FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de contas especial: processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na administração pública*. 2. ed. 3. tiragem. Brasília: Brasília Jurídica, 2004. p. 26.

²⁵ COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 28.

²⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p.

auxílio, de natureza técnica especializada ao Poder Legislativo, onde suas decisões não gozam de definitividade jurisdicional.

2.3 Classificação das funções do Tribunal de Contas

O art. 71 da Constituição Federal relaciona as competências do TCU que, pelo princípio da simetria, são as mesmas das Cortes estaduais.

As funções básicas dos Tribunais de Contas podem ser agrupadas da seguinte forma: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Ressalte-se, ainda, que algumas de suas atuações assumem ainda o caráter educativo.

Por meio da função fiscalizadora, realizam-se auditorias e inspeções, por iniciativa própria, ou por solicitação do Poder Legislativo, para apuração de denúncias, em órgãos e entidades federais, em programas de governo, bem como a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal e a fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral.

Tal fiscalização é a forma de atuação pela qual são alocados recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Esse processo consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisar, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor.

Existem cinco instrumentos por meio dos quais se realiza a fiscalização, sendo

eles:

a) levantamento: instrumento utilizado para conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização;

b) auditoria: por meio desse instrumento são verificados *in loco* a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais;

c) inspeção: serve para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal, ou para esclarecer dúvidas; também é utilizada para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações;

d) acompanhamento: destina-se a monitorar e a avaliar a gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado;

e) monitoramento: é utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos.

Já a função consultiva é exercida por meio da elaboração de pareceres prévios e individualizados, de caráter essencialmente técnico, acerca das contas prestadas, anualmente, pelos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo chefe do Ministério Público, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Poder Legislativo. Inclui também o exame, sempre em tese, de consultas realizadas por autoridades legitimadas para formulá-las, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência da Corte de Contas.

A função informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Poder Legislativo, a respeito da fiscalização exercida pelo Tribunal ou acerca dos resultados de inspeções e auditorias realizadas. Compreende ainda representação ao poder competente a respeito de irregularidades ou abusos apurados, assim como o encaminhamento ao Poder Legislativo, trimestral e anualmente, de relatório das atividades do Tribunal.

A função judicante ocorre quando o Tribunal de Contas julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Por meio da função sancionadora aplica-se aos responsáveis das sanções previstas legalmente, em caso de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas.

Sendo constatado a ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão de qualquer órgão ou entidade pública, a Corte de Contas fixa prazo para cumprimento da lei. No caso de ato administrativo, quando não atendido, o Tribunal de Contas determina a sustação do ato impugnado, momento em que exerce função corretiva.

A função normativa é resultante do poder regulamentar conferido ao Tribunal de Contas, que faculta a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilização do infrator, acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

A função de ouvidoria está na possibilidade de o Tribunal de Contas receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades que lhe sejam comunicadas por responsáveis pelo controle interno, por autoridades ou por qualquer

cidadão, partido político, associação ou sindicato.

Finalmente, o Tribunal de Contas atua de forma educativa ao orientar e informar quanto aos procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações e realização de seminários, reuniões e encontros de caráter educativo, ou, ainda, quando recomenda a adoção de providências, em auditorias de natureza operacional.

2.4 Princípios orientadores da atuação do Tribunal de Contas

Princípio, para Celso Antonio Bandeira de Mello, define-se como o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico²⁷.

Os princípios condutores das ações do Tribunal de Contas estão dispostos no caput do art. 70 da Constituição Federal, em especial, o da legalidade, o da legitimidade e o da economicidade, além de outros, tratados a seguir.

Para Alexandre de Moraes²⁸, o Princípio da Legalidade significa que o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, em que será permitida a realização de tudo que a lei não proíba. Assim,

²⁷ SANTOS, Jair Lima. *Tribunal de Contas da União & controles estatal e social da administração pública*. Curitiba: Editora Juruá, 2003, p. 94.

a ação dos Tribunais de Contas não está adstrita apenas ao controle formal dos atos do administrador público, no sentido de compatibilizá-los com a lei. Cabe ao Tribunal de Contas, também, verificar se o atendimento da norma legal dentro de um contexto social alcançou os fins colimados pelo interesse público.

O Princípio da economicidade disciplina que o administrador público tem o compromisso indeclinável de encontrar a solução mais adequada economicamente na gestão da coisa pública.

O Princípio da legitimidade, para Evandro Martins Guerra²⁹, significa que, no tocante ao exercício do procedimento de auditoria governamental, deve-se observar se o administrador público observou, em todas as suas ações administrativas, orçamentárias, financeiras, contábeis e operacionais, sujeitou-se, também, aos fins inicialmente previstos e à motivação oferecida para a execução do ato.

A definição trazida na Lei nº 9.784/99, que versa sobre o processo administrativo ao nível federal, em seu art. 2º, parágrafo único, inciso IV, delimita que o Princípio da Moralidade é "atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé".

O Princípio da Igualdade, no processo de fiscalização, informa que a igualdade visa à observância de um tratamento isonômico em relação aos particulares. Assim, nesse processo deve haver entre o Tribunal de Contas e os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, um tratamento de igualdade perante a lei, os regulamentos e a forma processual.

O Princípio da Publicidade para Juarez Freitas pode ser entendido na comunicação transparente à sociedade dos atos, contratos e procedimentos da

²⁸ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 99

²⁹ GUERRA, op. cit., p. 106-107.

Administração Pública e funciona, no mais das vezes, como requisito para a geração de efeitos jurídicos plenos em face da sociedade.

O Princípio da Eficiência pode ser compreendido nos fatores processuais de celeridade, simplicidade, finalidade, economia e efetividade, conforme lições de Egon Bockmann Moreira³⁰.

O Princípio do contraditório e da ampla defesa afigura-se no sentido de que a aplicação de sanções administrativas deve ser antecedida de procedimento onde se assegure a oportunidade para manifestação do interessado e para produção de provas por ele requeridas, bem como o direito ao recurso.

Já o Princípio da Oficialidade tem por escopo impor um dever à Administração Pública de conduzir o processo, independentemente e requerimento da parte interessada, não sendo lícito a sua paralisação por inércia, uma vez que a solução do objeto processado é questão de interesse público.

2.5 Procedimentos do Tribunal de Contas

Visando desempenhar suas atribuições, os Tribunais de Contas adotam quatro procedimentos básicos: tomada de contas, tomada de contas especial, fiscalizações e monitoramentos.

A tomada de contas é uma ação desempenhada para apurar a responsabilidade de pessoa física, órgão ou entidade que der causa a perda, extravio ou outra

³⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/99*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 261.

irregularidade de que resulte ou possa resultar dano ao erário, sempre que o responsável não prestar as contas como deveria ou, ainda, quando não obrigado a prestar contas.

A tomada de contas especial é ação determinada pelo Tribunal ou por autoridade responsável pelo controle interno com a finalidade de adotar providências, em caráter de urgência, nos casos previstos pela legislação em vigor, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação pecuniária do dano.

As fiscalizações são as inspeções e auditorias. Essas inspeções podem ser:

a) ordinárias: quando obedecem a um cronograma aprovado pelo Presidente da Corte no início de cada ano, e tem o objetivo de verificar, *in loco*, a legalidade, legitimidade e economicidade de atos ou contratos nas unidades dos Poderes Constituídos, e, ainda, das entidades da Administração Indireta;

b) especiais: são realizadas em cada caso, *ex officio*, por determinação do Presidente da Corte ou a requerimento de Conselheiro ou do Ministério Público, sempre que houver necessidade de esclarecer fato determinado, coletar dados, verificar a execução de contratos, dirimir dúvidas ou suprir omissões nos processos em trâmite pela Corte de Contas; e

c) extraordinárias: são autorizadas pelo Plenário em casos onde a relevância ou gravidade dos fatos exija exame mais detido e aprofundado.

Por fim, o último procedimento de que se valem os Tribunais de Contas é o monitoramento, por meio do qual se acompanha o cumprimento de suas deliberações, bem como dos resultados obtidos. Juntamente com as sanções aplicadas, é uma forma de assegurar a efetividade das decisões da Corte.

Para desempenhar suas funções, o Tribunal de Contas da União conta com nove Ministros, indicados e nomeados na forma do art. 73, §§ 1º e 2º da CF, que prevê, ainda, a figura do auditor que, no TCU são em número de três, aprovados por concurso público e cuja atribuição é substituir os Ministros em seus afastamentos e nos casos de vacância.

Já os Tribunais de Contas Estaduais/Municipais serão compostos de sete Conselheiros, cuja escolha segue o modelo traçado para a escolha dos Ministros do TCU.

Registre-se que o Supremo Tribunal Federal, sumulou entendimento no sentido de que deve haver auditores nos Tribunais Estaduais cabendo, inclusive ao Chefe do Poder Executivo indicar um deles em sua lista, quando da escolha de Conselheiro.

Junto ao Tribunal de Contas também atua o Ministério Público Especial que, além de fiscal da lei, defende os interesses do erário, se manifestando na maioria dos processos a serem apreciados pela Corte.

2.6 Natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas

Conforme já concluído, os Tribunais de Contas no Brasil são órgãos independentes, autônomos, constitucionalmente construídos. Portanto, desvinculados de qualquer relação de subordinação com os poderes, prestando auxílio, de natureza operacional e em algumas situações específicas, ao Poder Legislativo.

A autonomia e independência são garantias constitucionais necessárias para que os Tribunais de Contas possam exercer de maneira eficiente o controle externo, realizado por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, em especial, no tocante à estruturação e ao funcionamento de

seus órgãos. Em face disso, nos termos dos artigos 73 e 75, com aplicabilidade do art. 96, da Constituição Federal, Os Tribunais de Contas possuem poderes para se organizar, ter quadro próprio de pessoal e jurisdição em sua órbita de competência territorial.

A autonomia de organização administrativa é um dos fatores de garantia institucional do Tribunal de Contas, compreendendo a possibilidade de proceder, com independência, a estruturação e ao funcionamento de seus órgãos, conforme comando do art. 73, da Constituição Federal. Exatamente em virtude disso, a Constituição lhe conferiu as mesmas garantias dadas aos Tribunais Judiciários, no que couber, o que significa a aplicabilidade do disposto no art. 96, com adaptação as peculiaridades institucionais do Tribunal de Contas.

Por oportuno, cumpre transcrever o ensinamento de Luiz Bernardo Dias Costa³¹:

... a fiscalização contábil é a que se efetua por meio de controle realizado sobre os registros contábeis determinados legalmente, objetivando examinar e verificar a regularidade e a correção técnica da escrituração, a legitimidade dos atos e fatos que deram origem aos lançamentos e a formalização da documentação comprobatória, medindo e avaliando a segurança e a eficiência do sistema de controle interno, próprias do sistema contábil.

A fiscalização financeira objetiva verificar se as contas públicas representam a efetiva situação financeira da Administração, envolvendo um controle sobre a arrecadação da receita e a realização da despesa, tendo em conta a legalidade e a regularidade das suas operações.

A fiscalização orçamentária objetiva verificar a legalidade dos atos que resultem na arrecadação da receita ou na realização da despesa, conforme o disposto na lei de orçamento, no sentido de verificar o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

A fiscalização patrimonial possibilita um controle sobre a regularidade dos registros e a utilização dos bens públicos, com a finalidade de identificar os responsáveis pelo seu uso e guarda, no sentido de evitar que estes sejam utilizados de forma indevida ou descuidados na sua proteção e conservação.

Logo, podemos inferir que o sistema de fiscalização contábil, financeiro e orçamentário alcança todos os órgãos da Administração Pública, tanto da administração direta como da indireta, envolvendo todas as unidades administrativas dos Poderes

Legislativo, Executivo e Judiciário, incluindo as empresas supranacionais, submetendo-se à obrigatoriedade de prestação de contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

Para exercer suas atribuições, os Tribunais de Contas carecem tomar decisões. É exatamente quanto a natureza jurídica dessas Decisões que a doutrina e a jurisprudência divergem, possuindo posicionamentos divergentes. Tal discussão gira em torno de saber-se se as mesmas são de natureza administrativa ou judicial, ou seja, se suas decisões são passíveis de revisitamento por parte do Poder Judiciário e, em caso positivo, qual a extensão desse controle.

Cumprir fixar que a função jurisdicional pertence quase por inteiro ao Poder Judiciário, vez que nem a lei pode dispor em contrário.

Apesar dessa generalização, duas exceções admite o constituinte ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário, no que diz respeito à matéria contenciosa administrativa³².

A primeira hipótese é a do juízo parlamentar, que concerne ao processo de impeachment, cujas conseqüências, ainda que impliquem prejuízo a direito individual, não são revisíveis por qualquer outro poder, conforme disposto nos arts. 51 e 52, da Constituição da República.

A segunda refere-se ao julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis pela guarda ou aplicação de bens ou fundos públicos atribuído ao Tribunal de Contas, de que resulte imputação de débito ou multa,

³¹ COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 115.

seja pelo descumprimento de qualquer outro preceito, como, por exemplo, a aplicação de multa por atraso no atendimento de prazos legais para a realização de determinado ato.

Cumprido ressaltar que o Tribunal de Contas exerce a função jurisdicional 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, exceto quando houver afronta ao devido processo legal ou manifesta ilegalidade em sua decisão.

Entendimento igual tem o Supremo Tribunal Federal³³:

Salvo nulidade decorrente de irregularidade formal grave ou de manifesta ilegalidade, é do Tribunal de Contas a competência exclusiva para julgamento de contas dos responsáveis por haveres públicos. (RF-226/81)

Assim, as decisões do Tribunal de Contas, quando no desempenho da pequena parcela de função jurisdicional, se revestem do caráter de jurisdição voluntária de natureza especial, uma vez que não disciplinada no âmbito do Poder Judiciário, além de revestir-se da característica da coisa julgada, própria do procedimento contencioso.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes³⁴ afirma que:

ao Poder Judiciário cabe apenas o "patrulhamento das fronteiras da legalidade", vedado o exame quanto à conveniência e oportunidade. 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.

Também segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, julgar é apreciar o mérito; portanto, mesmo que a Constituição não utilizasse expressamente o termo julgar, ainda

³² COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 116.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia.html>> Acesso em: 18 mar. 2007

³⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Limites à revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, p. 71, abr./jun. 1998.

assim uma decisão dessa Corte seria impenetrável para o Poder Judiciário. O juiz também deve conter sua atuação nos limites da lei, e foi a Lei Maior que deu a competência para julgar as contas a uma Corte, devidamente instrumentalizada e tecnicamente especializada.

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

Vale lembrar que a disposição do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal tem por destinatário o legislador infraconstitucional, mas não veda que a própria Constituição, em dispositivo a ser coordenado, imponha o exercício da função jurisdicional a outro órgão não-integrante do Poder Judiciário ou, mais contundentemente, estabeleça que um determinado tipo de questão não seja objeto de apreciação judicial.

Em reforço ao já asseverado, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes diz que: Os atos administrativos em geral não podem ser amplamente revistos pelo Poder Judiciário; as questões estritamente pertinentes ao binômio conveniência-oportunidade e ao mérito fogem ao exame judicial. O fundamento dessa lição consagrada pela doutrina, de forma uníssona, reside no respeito à competência e harmonia do Direito que impede ao juiz se substituir ao administrador³⁵. E mais que: A melhor doutrina e jurisprudência dos Tribunais Superiores admite pacificamente que as decisões dos Tribunais de Contas, quando adotadas em decorrência da matéria que o Constituinte estabeleceu na competência de julgar, não podem ser revistas quanto ao mérito.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, citando o Ministro Athos Gusmão Carneiro obtempera que: as atribuições do Tribunal de Contas são de natureza administrativa.

Entretanto, quando 'julga' as contas dos 'administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos' tal julgamento impõe-se ao Poder Judiciário no que concerne ao aspecto contábil, sobre a regularidade da própria conta; o julgado do Tribunal de Contas constitui prejudicial no juízo penal, como apuração da qual o Juiz não se pode afastar, de elemento de fato necessário à tipicidade do crime. E acrescenta: "Da mesma forma, tal julgado impõe-se na ação de ressarcimento promovido contra o responsável pelo alcance"³⁶.

Resta claro, então, que o princípio da unidade de jurisdição sofre abrandamento 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.

Portanto, as deliberações do Tribunal de Contas consistem em juízos acerca da exatidão das contas e de atos submetidos a seu exame. Elas fazem coisa julgada administrativa, o que impede sua revisão e torna seu cumprimento obrigatório nessa esfera, e não podem ser questionadas senão por mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal³⁷.

A doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceram o Tribunal de Contas da União como juiz natural das matérias inseridas em sua competência, têm entendido que as deliberações da Corte de Contas restringem parcialmente a atuação do Judiciário, que somente pode examinar erros de procedimento, sem possibilidade de manifestação sobre eventual erro de julgamento.

Efetivamente, não se pode dizer que as funções do Tribunal de Contas sejam de

³⁵ 166FERNANDES, J. U. J., *Limites...*, op. cit., p. 88-89

³⁶ 172FERNANDES, J. U. J., *Tribunais...*, op. cit., p. 468.

³⁷ COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 125.

natureza jurisdicional, com o mesmo caráter judicial de definitividade, expressando coisa julgada, na medida em que as suas decisões são passíveis de revisão pelo Poder Judiciário. Portanto, mesmo quando a Corte de Contas procede ao julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores públicos, exercendo uma competência constitucional própria, exclusiva e indelegável, ainda assim, não há como negar a natureza administrativa de suas funções.

Portanto, via de regra, sua jurisdição é de caráter administrativo, mas com a qualificação do poder jurisdicional administrativo, que deriva de competência constitucional expressamente estabelecida, com a delimitação do poder de conhecer e julgar as contas prestadas pelos administradores públicos. Todavia, tratando-se de jurisdição administrativa, não possuem o caráter de definitividade, por isso, sujeitam-se ao reexame do Judiciário.

Os jurisdicionados têm por obrigatório o cumprimento das decisões da Corte de Contas, no que andam certos, porque seria pouco razoável conceber a existência, no País, de um órgão autônomo, de porte constitucional, com todo aparato que possui, considerado a mais alta instância administrativa, incumbido de fiscalizar os atos de gestão da coisa pública para afinal proferir decisões de cumprimento facultativo, sem haver possibilidade de recurso a instância superior, objetivando transformar em obrigatório esse cumprimento.

No julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, os Tribunais de Contas se manifestam se estas se encontram:

- a) Regulares: as contas que expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão
-

dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável, possibilitando a baixa de responsabilidade dos administradores no registro dos órgãos de contabilidade;

b) Regulares com ressalvas: serão julgadas as contas que evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário. Quando as contas apresentarem falhas, cuja importância não é de molde a macular a globalidade das contas, mas é merecedora de advertência ou até mesmo de uma multa, as contas serão julgadas regulares, havendo a baixa na responsabilidade dos responsáveis, mas com as ressalvas e penalidades pertinentes às falhas apontadas. Como exemplo, pode-se citar a que não restou dano ao erário; não houve desfalque ou alcance; a matemática das contas não fecha. O que ocorreu, portanto, foi erro de natureza formal.

c) Irregulares: quando for comprovada a omissão no dever de prestar contas, a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, o dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou o desfalque ou o desvio de dinheiros, bens e valores públicos, e por decisão do Tribunal, ainda poderão as contas ser julgadas irregulares, no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas. Poderá aplicar multa, além de outras penalidades administrativas previstas em lei, sem prejuízo do envio dos autos ao Ministério Público.

2.7 Eficácia das decisões do Tribunal de Contas

Conforme disposição do § 3º do art. 71 da Constituição Federal, as decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa ao gestor de bens, dinheiros e valores públicos terão eficácia de título executivo. Tal eficácia concede efetividade e exeqüibilidade nas atividades de controle levadas a efeito, vez que tem o condão de fazer com que o administrador público envide esforços em aplicar acertadamente os dinheiros públicos colocados a sua disposição.

Tal título submete-se ao controle jurisdicional, no que se refere aos seus requisitos de legalidade, seja por meio de embargos, seja por ação anulatória, mediante os quais o Judiciário poderá deter-se no exame da legitimidade do procedimento administrativo e dos atos que resultaram na criação do título, podendo, inclusive, negar validade e eficácia executiva aos que não apresentem os indispensáveis requisitos exigidos pela respectiva lei autorizadora.

Não existe a obrigatoriedade de esgotamento da instância administrativa para que a parte possa acessar o Judiciário, uma vez que a CF afastou a necessidade da chamada jurisdição condicionada ou instância administrativa de curso forçado, pois já se decidiu pela inexigibilidade de exaurimento das vias administrativas para obter-se o pronunciamento jurisdicional.

Todavia, seguindo-se a via administrativa, ultrapassadas as fases recursais que suspendem o curso do processo, abre-se a possibilidade de executar judicialmente o responsável, pois a decisão do Tribunal de Contas, que resulte imputação de débito ou cominação de multa, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo. Sendo assim, o responsável será notificado para efetuar e comprovar o recolhimento, que

caso efetuado acarretará a expedição de quitação do débito ou multa pelo Tribunal.

Desse modo, são títulos executivos extrajudiciais as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas da União, dos Estados ou dos Municípios que impliquem condenação de natureza pecuniária. Assim, o Judiciário poderá deter-se no exame da legitimidade do procedimento administrativo e dos atos que resultaram na criação do título, podendo, inclusive, negar validade e eficácia executiva aos que não apresentem os indispensáveis requisitos exigidos pela respectiva lei autorizadora, bem como aos que não se conformem dentro da noção de razoabilidade e proporcionalidade.

O próprio ente político a que se endereça o título executivo, que é o titular do direito de ter seu erário recomposto, e quem tem legitimidade para executar judicialmente a condenação pecuniária imposta pelos Tribunais de Contas.

Noutra senda, apenas a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias é que são legitimadas para promover a ação de execução fiscal, vez que se trata de execução de dívida ativa não-tributária. Entretanto, diante da inércia da Fazenda Pública competente, estaria o Ministério Público legitimado para promover o ajuizamento da execução decorrente da decisão condenatória-pecuniária proferida pelo Tribunal de Contas, em face do caráter indisponível do erário.

A execução das decisões de cunho condenatório-pecuniário proferidas pelos Tribunais de Contas tem o seu deslinde orientado pelas normas contidas na legislação especial extravagante.

A competência territorial para a ação de execução fiscal segue uma ordem de preferência, sendo inicialmente competente o foro do domicílio do réu, depois o foro de

sua residência e, ainda, o foro onde o devedor for encontrado³⁸.

2.8 Imposição de sanções pelo Tribunal de Contas

Pra que possa impor o cumprimento de suas decisões, é possibilitado aos Tribunais de Contas a aplicação de sanções àqueles gestores públicos que não observarem o ordenamento jurídico pátrio.

Dentre essas sanções merecem destaque a aplicação de multa; a glosa de despesa e a fixação de débito; a fixação de prazo para adoção de medidas e sustação de ato impugnado; a sustação de contrato; a suspensão de direitos políticos; a inabilitação para cargo em comissão e a declaração de inidoneidade de empresa.

O Tribunal de Contas pode aplicar três espécies de multa, quais sejam:

a) multa proporcional ao dano causado ao erário, que se encontra prevista no inciso VIII do art. 71, da Constituição Federal;

b) multa por infração administrativa contra as leis de finanças públicas, disposta na Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000;

c) multa por infração às normas de administração financeira e orçamentária, que está prevista no inciso VIII do art. 71 da Constituição Federal.

A Constituição Federal em seu art. 71, inciso VIII, autoriza o Tribunal de Contas, quando constatar, por meio de auditoria ou julgamento de contas, a prática de ato que resulte em utilização indevida de bens e equipamentos ou ilegalidade de despesas, que

³⁸ COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 150.

proceda à glosa da despesa, mediante a impugnação dos valores apurados, com fixação do débito ao responsável, a fim de que este promova a devolução dos valores glosados, em recomposição do prejuízo causado ao erário.

A possibilidade de a Corte de Contas assinar prazo para que se adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei está insculpida no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal.

No caso de a sustação de ato envolver contrato, está será adotada diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas necessárias, conforme comando do art. 71, § 1º, da Carta Federal. Agora, se o Poder Legislativo ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivarem as medidas de sustação, caberá ao Tribunal de Contas decidir a respeito da sustação do contrato.

Mensurando a gravidade do ato praticado ou a sua omissão, faculta-se a Corte de Contas aplicar penalidades ao agente público ou, excepcionalmente, às pessoas jurídicas, independentemente da necessidade de reparar o dano.

2.9 Não aplicação do prazo quinquenal previsto na Lei nº 9.784/99

Outra questão relevante diz respeito à aplicabilidade ou não do prazo quinquenal previsto no artigo 54 da Lei Federal nº 9.784/99³⁹, transcrito a seguir, quando a anulação de um ato administrativo decorrer de determinação do Tribunal de Contas, que o analisou depois de transcorridos mais de cinco anos da sua edição.

³⁹ BRASIL. Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1994. Brasília: Senado, 2007.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Acerca do assunto, cumpre observar que o Tribunal não pode furtar-se do exercício do mister de suas atribuições constitucionais, tendo o poder-dever de apreciar a legalidade das concessões e, verificada alguma irregularidade que cause prejuízos ao erário, determinar o incontinenti saneamento. O exercício de apreciar a legalidade das concessões é obrigatório. Não cabe ao Tribunal de Contas, em face de um ato inválido, qualquer faculdade ou discussão no sentido de impugnar ou não impugnar. Não há possibilidade de escolha. Assim é por força dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, previstos no art. 70 da Carta Magna.

O ato concessório, por se revestir de natureza complexa, não gera direito adquirido senão depois do transcurso de cinco (5) anos da data do seu registro pela Corte de Contas, termo *a quo* para contagem do prazo decadencial.

Em que pese algumas decisões divergentes, Tribunal de Justiça do Distrito Federal tem se manifestado acerca do assunto nos seguintes termos:

MANDADO DE SEGURANÇA. PRELIMINAR DE DECADÊNCIA. REVISÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. TEMAS AFASTADOS. ENTE DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA EXTINTO. CORRELAÇÃO DE CARGO COM OUTRO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO DEMONSTRADO - DILAÇÃO PROBATÓRIA NECESSÁRIA. RETIFICAÇÃO DO ATO DE APOSENTAÇÃO PELO TC/DF. VANTAGEM DE QUINTOS TRANSFORMADA EM DÉCIMOS, COM BASE NOS CARGOS EM COMISSÃO EFETIVAMENTE EXERCIDOS. INCORPORAÇÃO.

Se a decisão administrativa arrostada veio a lume no dia 11/09/2003 e o mandado de segurança foi impetrado no dia 05/12/2003, preservado está o prazo previsto no art. 18 da Lei n. 1.533/51.

Não se aplica aos atos praticados pelo Tribunal de Contas do DF, na qualidade de órgão de Controle Externo, o prazo quinquenal previsto na Lei 9.784/99.

Verificando-se que, após a aposentadoria da impetrante, além de haver transformação de seu cargo originário em outro remunerado pelo DFG-13, ainda houve a extinção deste segundo, faz jus a impetrante tão-somente à incorporação relativa aos valores estabelecidos pela transformação, não merecendo incorporar as verbas de cargo declarado extinto, eis que, nesses casos, não há falar em correlação de cargos para reclassificação e vantagens.(20030020108431MSG, Relator ROMÃO C. OLIVEIRA, Conselho Especial, julgado em 21/06/2005, DJ 11/05/2006 p. 57)⁴⁰.

O ato de aposentadoria, por se revestir de natureza complexa, não gera direito adquirido senão depois do transcurso de cinco (5) anos da data do seu registro pela Corte de contas, termo a quo para contagem do prazo decadencial.⁴¹

O prazo de decadência do direito de revisar as condições de aposentadoria é contado após a sua efetiva aprovação pela Corte de Contas, porquanto é ato administrativo sujeito ao controle e registro pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal⁴²

Inobstante a Lei nº 9.784/99 ter sido recepcionada pela Lei Distrital nº 2834, de 07 de dezembro de 2001, a mesma não é aplicada in casu, porquanto o termo a quo do suposto prazo decadencial de cinco anos começa a fluir a partir da decisão do TCDF, por ser a aposentadoria um ato complexo⁴³.

Só após a aprovação pelo Tribunal de Contas é que a concessão da aposentadoria pode ser considerada inatacável, não havendo que se falar em decadência nos termos do art. 54 da Lei nº 9784/99, recepcionado pelo Distrito Federal pela Lei nº 2834/01⁴⁴.

O colendo Supremo Tribunal Federal, por sua vez, possui entendimento pacífico no sentido de que o ato concessório, por ser complexo, somente se aperfeiçoa com o registro perante a competente Corte de Contas, momento em que começa a transcorrer o

⁴⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Civil. Mandado de Segurança 20030020108431, Relator ROMÃO C. OLIVEIRA, Conselho Especial, julgado em 21/06/2005, DJ 11/05/2006 p. 57. TJDFT. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.tjdf.gov.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

⁴¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Civil. Apelação Cível 20010110110118/DF, Rel. Wellington Medeiros, DJU: 30.04.2003. TJDFT. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.tjdf.gov.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

⁴² BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Civil. Mandado de Segurança 20020020050058/DF, Rel Adelith de Carvalho Lopes, DJU: 19.05.2003. TJDFT. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.tjdf.gov.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

⁴³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Civil. Apelação Cível 20010110430029/DF, Rel. João Egmont Leôncio Lopes, DJU: 15.10.2003. TJDFT. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.tjdf.gov.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Civil. Apelação Cível 20020110332082/DF, Rel. Valter Xavier, DJU: 13.08.2003. TJDFT. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.tjdf.gov.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

prazo decadencial. Nesse sentido são os julgados colacionados a seguir:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PENSÃO. TCU: JULGAMENTO DA LEGALIDADE: CONTRADITÓRIO. MANDADO DE SEGURANÇA: FATOS CONTROVERTIDOS. I. - O Tribunal de Contas, no julgamento da legalidade de concessão de aposentadoria ou pensão, exercita o controle externo que lhe atribui a Constituição Federal, art. 71, III, no qual não está jungido a um processo contraditório ou contestatório. Precedentes do STF. II. - Inaplicabilidade, no caso, da decadência do art. 54 da Lei 9.784/99. III. - Fatos controvertidos desautorizam o ajuizamento do mandado de segurança. IV. - MS indeferido⁴⁵.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PENSÃO. TCU: JULGAMENTO DA LEGALIDADE: CONTRADITÓRIO. DECADÊNCIA. I. - O Tribunal de Contas, no julgamento da legalidade da concessão de aposentadoria ou pensão, exercita o controle externo que lhe atribui a Constituição Federal, art. 71, III, no qual não está jungido a um processo contraditório ou contestatório. II. - Precedentes do Supremo Tribunal: MS 24.859/DF e MS 24.784/PB, Ministro Carlos Velloso, "DJ" de 27.8.2004 e 25.6.2004. III. - Inaplicabilidade, no caso, da decadência do art. 54 da Lei 9.784/1999. IV. - A acumulação de pensões somente é permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade, na forma permitida pela Constituição. RE 163.204/SP, Ministro Carlos Velloso, "DJ" de 31.3.1995. V. - MS indeferido⁴⁶.

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. INOCORRÊNCIA. CUMULAÇÃO DE PROVENTOS DA RESERVA MILITAR COM OS DE APOSENTADORIA EM CARGO CIVIL ANTES DA EC 20/98. POSSIBILIDADE. ART. 11 DA EC 20/98. PAGAMENTO DE PARCELAS ATRASADAS. IMPOSSIBILIDADE. ART. 1º DA LEI N. 5.021/66. 1. O ato de aposentadoria configura ato administrativo complexo, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas. Submetido a condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da vontade final da Administração. 2. O art. 93, § 9º, da Constituição do Brasil de 1967, na redação da EC 1/69, bem como a Constituição de 1988, antes da EC 20/98, não obstavam o retorno do militar reformado ao serviço público e a posterior aposentadoria no cargo civil, acumulando os respectivos proventos. Precedentes [MS n. 24.997 e MS n. 25.015, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ 01.04.05; e MS n. 24.958, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ 01.04.05]. 3. Reformado o militar instituidor da pensão sob a Constituição de 1967 e aposentado como servidor civil na vigência da Constituição de 1988, antes da edição da EC 20/98, não há falar-se em acumulação de proventos do art. 40 da CB/88, vedada pelo art. 11 da EC n. 20/98, mas a percepção de provento civil [art. 40 CB/88] cumulado com provento militar [art. 42 CB/88], situação não abarcada pela proibição da emenda. 4. Impossibilidade de pagamento das parcelas atrasadas decorrentes do período em que a impetrante permaneceu excluída da folha de pagamento [art. 1º da Lei n. 5.021/66]. O pagamento de vencimentos assegurados por sentença concessiva de

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal.. MS 25440/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJU: 28.04.2006. STF. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.stf.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 25256/PB, Rel. Min. Carlos Velloso, DJU: 10.11.2005. STF. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.stf.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

mandado de segurança a servidor público será efetuado somente quanto às prestações que venceram a contar da data do ajuizamento da inicial. 5. Segurança concedida⁴⁷.

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. COORDENADOR GERAL DE RECURSOS HUMANOS DA ABIN. EXECUTOR DE ATO ADMINISTRATIVO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. PROSSEGUIMENTO DO FEITO QUANTO AO PRESIDENTE DA PRIMEIRA CÂMARA DO TCU. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. INOCORRÊNCIA. CUMULAÇÃO DE PROVENTOS DA RESERVA MILITAR COM OS DE APOSENTADORIA EM CARGO CIVIL ANTES DA EC 20/98. POSSIBILIDADE. ART. 11 DA EC 20/98. 1. O Presidente da 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União é parte legítima para figurar no pólo passivo de mandado de segurança quando o ato impugnado reveste-se de caráter impositivo. Precedente [MS n. 24.001, Relator MAURÍCIO CORREA, DJ 20.05.2002]. 2. Prejudicada a impetração quanto ao Coordenador Geral de Recursos Humanos da ABIN, mero executor do ato administrativo do Tribunal de Contas da União. 3. O ato de aposentadoria configura ato administrativo complexo, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas. Submetido a condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da vontade final da Administração. 4. O art. 93, § 9º, da Constituição do Brasil de 1967, na redação da EC 1/69, bem como a Constituição de 1988, antes da EC 20/98, não obstavam o retorno do militar reformado ao serviço público e a posterior aposentadoria no cargo civil, acumulando os respectivos proventos. Precedentes [MS n. 24.997 e MS n. 25.015, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ 01.04.05; e MS n. 24.958, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ 01.04.05]. 5. Reformado o militar sob a Constituição de 1967 e aposentado como servidor civil na vigência da Constituição de 1988, antes da edição da EC 20/98, não há falar-se em acumulação de proventos do art. 40 da CB/88, vedada pelo art. 11 da EC n. 20/98, mas a percepção de provento civil [art. 40 CB/88] cumulado com provento militar [art. 42 CB/88], situação não abarcada pela proibição da emenda. 6. Segurança concedida⁴⁸.

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. COORDENADOR GERAL DE RECURSOS HUMANOS DA ABIN. EXECUTOR DE ATO ADMINISTRATIVO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. PROSSEGUIMENTO DO FEITO QUANTO AO PRESIDENTE DA PRIMEIRA CÂMARA DO TCU. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. INOCORRÊNCIA. CUMULAÇÃO DE PROVENTOS DA RESERVA MILITAR COM OS DE APOSENTADORIA EM CARGO CIVIL ANTES DA EC 20/98. POSSIBILIDADE. ART. 11 DA EC 20/98. 1. O Presidente da 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União é parte legítima para figurar no pólo passivo de mandado de segurança quando o ato impugnado reveste-se de caráter impositivo. Precedente [MS n. 24.001, Relator MAURÍCIO CORREA, DJ 20.05.2002]. 2. Prejudicada a impetração quanto ao Coordenador Geral de Recursos Humanos da ABIN, mero executor do ato administrativo do Tribunal de Contas da União. 3. O ato de

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 25113/DF, Rel. Eros Grau, DJU: 06.05.2005. STF. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.stf.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 25192/DF, Rel. Eros Grau, DJU: 06.05.2005. STF. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.stf.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

aposentadoria configura ato administrativo complexo, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas. Submetido a condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da vontade final da Administração. 4. O art. 93, § 9º, da Constituição do Brasil de 1967, na redação da EC 1/69, bem como a Constituição de 1988, antes da EC 20/98, não obstavam o retorno do militar reformado ao serviço público e a posterior aposentadoria no cargo civil, acumulando os respectivos proventos. Precedente [MS n. 24.742, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, Informativo n. 360]. 5. Reformado o militar sob a Constituição de 1967 e aposentado como servidor civil na vigência da Constituição de 1988, antes da edição da EC 20/98, não há falar-se em acumulação de proventos do art. 40 da CB/88, vedada pelo art. 11 da EC n. 20/98, mas a percepção de provento civil [art. 40 CB/88] cumulado com provento militar [art. 42 CB/88], situação não abarcada pela proibição da emenda. 6. Segurança concedida⁴⁹. (MS 24997/DF, Rel. Eros Grau, DJU: 01.04.2005)

Quando do julgamento do RE 195861/ES, cujo Relator foi o eminente Ministro Marco Aurélio Mello, o STF assim se posicionou:

APOSENTADORIA - ATO ADMINISTRATIVO DO CONSELHO DA MAGISTRATURA - NATUREZA - COISA JULGADA ADMINISTRATIVA - INEXISTÊNCIA.

O ato de aposentadoria exsurge complexo, somente se aperfeiçoando com o registro perante a Corte de Contas. Insubsistência de decisão judicial na qual assentada, como óbice ao exame da legalidade, a coisa julgada administrativa.⁵⁰

Tem-se por ato administrativo complexo aquele praticado por mais de um agente ou órgão público que exprime várias vontades autônomas para a realização de um único ato final, acabado e perfeito. Hely Lopes Meirelles, ensina:

Ato complexo: é o que se forma pela conjugação de vontades de mais de um órgão administrativo. O essencial, nessa categoria de atos, é o concurso de vontades de órgãos diferentes para a formação de um ato único (...) O ato complexo só se aperfeiçoa com a integração da vontade final da Administração, e a partir deste momento é que se torna atacável por via administrativa ou judicial; (...) ⁵¹

Desse modo, por se tratar de ato complexo, a prática dos atos iniciais não possui o condão de gerar a seu destinatário direito adquirido, mas apenas mera expectativa de

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24997/DF, Rel. Eros Grau, DJU: 01.04.2005. STF. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.stf.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

direito, ou seja, se sujeita à condição resolutiva, pendente de apreciação pelo Tribunal de Contas.

Frise-se, ainda, que, em decisão proferida em 19.05.2004, o STF decidiu, por unanimidade, nos termos do voto do Relator Ministro Carlos Velloso, indeferir a segurança pretendida no Mandado de Segurança nº 24.784-3. Face à alegação do interessado, nesse remédio constitucional, de ofensa ao artigo 54 da Lei nº 9.784/99, por parte do Ministro Presidente da 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União, o citado Relator, em seu voto, afirmou:

Não há falar, ademais, em definitividade do ato de concessão da aposentadoria ainda não apreciado quanto a sua legalidade, pelo Tribunal de Contas⁵².

Assim, não se aplica a atos concessório ainda não analisados quanto à sua legalidade pelos Tribunais de Contas o prazo decadencial previsto no artigo 54 da Lei Federal nº 9.784/99.

Como exemplo, o Tribunal de Contas do Distrito Federal entende que o fato de o ato ter sido realizado à mais de cinco anos da data em que é analisado não constitui óbice à sua apreciação, haja vista o entendimento esposado no Processo nº 497/2002, Decisão nº 1675/2003, em que aquela Corte, em razão dos argumentos expendidos pelo Relator, especialmente pelo constante dos artigos 70, 71 e 75 da Constituição Federal e dos artigos 77 e 78 da LODF, considerou inaplicável o artigo 54 da Lei Federal nº 9.784/99, recepcionada no Distrito Federal pela Lei de nº 2.834/01, já que não tem o condão de impossibilitar o exercício do controle externo a cargo daquele Tribunal.

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 195861/ES Rel. Eros Grau, DJU: 06.05.2005. STF. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.stf.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

⁵¹ MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26ª edição. Malheiros, 2001, p. 163.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24.784-3, Rel. Eros Grau, DJU: 01.04.2005. STF. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.stf.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

CONCLUSÃO

A criação e o aperfeiçoamento de métodos e instrumentos de controles a serem aplicados sobre aqueles que por opção ou imposição normativa são os responsáveis pela gestão de dinheiros, bens e valores públicos tem sido uma preocupação constante das sociedades.

O Tribunal de Contas é essencial exatamente em virtude da necessidade de um controle efetivo sobre os administradores de bens e recursos públicos, nos Estados Democráticos de Direito, com o objetivo de salvaguardar os interesses da coletividade. Essa é, portanto, a principal vocação dos Tribunais de Contas, velar pela legalidade financeira.

Tamanha é a importância dessa Corte de Contas, que a atual Constituição trouxe em seu texto as principais normas de delineamento desse Órgão. Constituição detalhou as atribuições e as competências do Tribunal de Contas.

É quase utópico, separar a inter-relação, Tribunal de Contas-Administração Pública, se tivermos em conta, que a maioria dos contratos tipicamente administrativos, requerem a anuência do visto da Fiscalização Preventiva deste Tribunal.

Neste contexto, circunscrito pela Carta Magna, o Tribunal de Contas, de forma prática e objetiva, não pode limitar-se à mera verificação da legalidade em sentido estrito a conformidade à Lei ou a ordem jurídica em sentido mais amplo. Tem de ir mais longe, em outras palavras, a fim de que seja juiz da racionalidade econômica das operações praticadas.

Os Tribunais de Contas intervêm numa dupla perspectiva, que se caracteriza na

verificação da legalidade administrativa e na da regularidade financeira.

Os Tribunais de Contas têm privilégio de executar auditorias, como instrumento de controle financeiro da atividade da Administração Pública permitindo-lhe contribuir, de forma decisiva, para a sua racionalização e modernização, vez que conhecendo o funcionamento e a gestão dos serviços dos organismos públicos, o Tribunal pode recomendar medidas para a sua eventual melhoria.

Inerente as competências que lhe são atribuídas, o Tribunal de Contas assume um papel pedagógico e profilático, já que o objetivo primordial e principal é impedir que os fatos que possam lesar a legalidade administrativa aconteçam.

O Tribunal de Contas é um órgão de vital importância na criação de um Estado que se pretende democrático e de direito, pois com os seus planos de programas e objetivos concernentes a boa gestão da coisa pública, indubitavelmente contribui na melhoria da Administração Pública.

O Tribunal de Contas deve ter por objetivos e critérios, que a fiscalização da atividade financeira exercida pela administração pública, obedeça aos princípios e normas da legalidade e de regularidade, de que espera resultados segundo critérios econômicos, ou técnicos de boa gestão.

Através do controle da administração por um órgão superior do Estado, mais independente do executivo, se assegura aos cidadãos, que pagam os impostos e que devem ser os beneficiários diretos da atuação do Estado, a certeza de que os seus direitos estão sendo respeitados e de que os recursos públicos são aplicados criteriosamente na busca da máxima vantagem social, de forma a alcançar resultados que conduzam à melhoria da qualidade de vida da coletividade.

Por outro lado, o Tribunal de Contas poderá ter um papel extremamente

importante na modernização da administração pública, desde que assegure uma presença efetiva junto da opinião pública e dos órgãos e serviços públicos sujeitos à sua jurisdição.

É prioritário à institucionalização e aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e colaboração dos cidadãos na formulação, execução e avaliação das políticas públicas, onde o Tribunal de Contas desempenha um papel preponderante.

O Tribunal de Contas deve influenciar de forma incisiva na mudança de comportamento dos titulares de cargos públicos.

Toda a atividade de gestão exige, para a sua eficácia, um bom sistema de controle.

Nos regimes democráticos os Tribunais de Contas têm a missão fundamental de informar os cidadãos e os seus representantes, de como são geridos, em vários planos, os recursos financeiros e patrimoniais públicos, que na realidade, lhes pertencem, e com eventual e conseqüente apuramento de responsabilidade, nos termos estabelecidos.

Os Tribunais de Contas, quanto à sua natureza jurídica, são considerados órgãos independentes e autônomos, constitucionalmente construídos, exercentes do controle externo, desvinculados de qualquer relação de subordinação com os Poderes, prestando auxílio, de natureza técnica especializada ao Poder Legislativo, onde suas decisões não gozam de definitividade jurisdicional.

Além disso, o auxílio prestado pelo Tribunal de Contas ao Poder Legislativo não tem o caráter de impor relações de subordinação entre o primeiro em razão do segundo, mas sim é necessário ao efetivo controle externo a ser desempenhado sobre a Administração Pública, na qual, regra geral, o Poder Legislativo exerce um controle de natureza política e o Tribunal de Contas um controle de natureza eminentemente técnica.

As decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa ao gestor de bens, dinheiros e valores públicos terão eficácia de título executivo extrajudicial.

Entretanto, em razão da grandiosidade do território brasileiro e da complexidade da máquina estatal, mesmo existindo o Tribunal de Contas da União – com jurisdição sobre todas as entidades e os órgãos federais centralizados ou descentralizados –, os Tribunais de Contas Estaduais, com atuação nos estados membros da Federação e os Tribunais de Contas Municipais, nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro – sem olvidar do Tribunal de Contas do Distrito Federal –, este aparato é insuficiente para a realização de um controle efetivo e eficaz nas contas públicas.

Entende-se dessa forma por que as estruturas de controle são modestas, tímidas no sentido de que o número de agentes públicos, de equipamentos, produtos e materiais de apoio.

Sendo assim, a criação e estruturação do controle interno, mediante órgãos ou entidades específicas para esse fim, com independência e pessoal qualificado, é fundamental para a correta aplicação dos recursos públicos.

Controle interno e externo afinados são o indicativo de melhores dias para o desenvolvimento de nosso país, considerando que a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos serão realizadas de maneira integrada e efetiva, evitando desvios e desperdícios dos recursos públicos.

Cumprir destacar que, inobstante as dificuldades vividas e enfrentadas pelos Tribunais de Contas no exercício cotidiano do controle externo da Administração Pública, claro está consignado seu papel de destaque e de relevante importância como guardião

dos fundamentais princípios da boa e correta administração dos bens e valores públicos, garantidor dos interesses sociais.

Tendo por finalidade estabelecer uma estreita ligação com a sociedade, o constituinte originário disciplinou que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.

Acredita-se que, com uma sociedade organizada e participativa, um controle interno bem estruturado, qualificado e devidamente integrado entre os três Poderes e a posição firme, lúcida e tecnicamente apropriada dos Tribunais de Contas, participando em suas ações de controle em conjunto, quando possível, o Estado de Direito, democrático, sobretudo, estará garantido para as futuras gerações.

Não podemos esperar que os Tribunais de Contas cumpram sozinhos o seu papel, que foi amplamente delineado na Constituição Federal. A sociedade, como maior interessada nos resultados, deve cooperar como “agente adicional ao Controle dos Gastos Públicos”, vez que é exatamente ela que está mais próxima do Administrador Público, e, por isso, pode acompanhá-lo mais de perto e de forma mais eficiente.

REFERÊNCIAS

ARISTOTELES. *Política: Texto integral*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

BORGES, Alice Gonzales. *O controle jurisdicional da administração pública*. Rio de Janeiro, Revista de Direito Administrativo, v. 192, abr./jun. 1993.

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 2007.

BRASIL. Lei n.º 2.681, de 07 de dezembro de 1912. *Regula a responsabilidade civil das entradas de ferro*. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/serlets.htm> >. Acesso em 22 set. 2004.

BRASIL. Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1994. Brasília: Senado, 2007

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24.784-3, Rel. Eros Grau, DJU: 01.04.2005. STF. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.stf.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24997/DF, Rel. Eros Grau, DJU: 01.04.2005. STF. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.stf.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 25113/DF, Rel. Eros Grau, DJU: 06.05.2005. STF. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.stf.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 25192/DF, Rel. Eros Grau, DJU: 06.05.2005. STF. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.stf.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 25256/PB, Rel. Min. Carlos Velloso, DJU: 10.11.2005. STF. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.stf.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 25440/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJU: 28.04.2006. STF. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.stf.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 195861/ES Rel. Eros Grau, DJU: 06.05.2005. STF. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.stf.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Breve Histórico**. Disponível em: < http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,208335&_dad=portal&_schema=PORTAL > Acesso em: 12 fev. 2007

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *O controle externo e a nova administração pública: uma visão comparativa*. Brasília: TCU, 2002.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Civil. 20030020108431MSG, Relator ROMÃO C. OLIVEIRA, Conselho Especial, julgado em 21/06/2005, DJ 11/05/2006 p. 57. TJDFT. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.tjdf.gov.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Civil. Apelação Cível 20010110110118/DF, Rel. Wellington Medeiros, DJU: 30.04.2003. TJDFT. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.tjdfj.gov.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Civil. Apelação Cível 20010110430029/DF, Rel. João Egmont Leôncio Lopes, DJU: 15.10.2003. TJDFT. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.tjdf.gov.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Civil. Mandado de Segurança 20020020050058/DF, Rel Adelith de Carvalho Lopes, DJU: 19.05.2003. TJDFT. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.tjdf.gov.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Civil. Apelação Cível 20020110332082/DF, Rel. Valter Xavier, DJU: 13.08.2003. TJDFT. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.tjdf.gov.br/jurisprudencia>>. Acesso em 12. Abr. 2007

BRITO, Carlos Ayres de. *O regime constitucional dos tribunais de contas, em administração pública*. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (Org.). *Direito administrativo, financeiro e gestão pública, prática, inovações e polêmicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

CASTRO, Flávio Régis de Moura e. *Visão sistêmica das leis orgânicas dos Tribunais de Contas dos estados e municípios do Brasil*. In: *ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE TRIBUNAIS DE CONTAS*. Estoril: 19-21 de março de 2003.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. *O novo Tribunal de Contas: visão sistêmica das leis orgânicas dos Tribunais de Contas dos estados e municípios do Brasil*. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2003. v.46.

CAVALIERI, Sérgio Filho. *Programa de Responsabilidade Civil*. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

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

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de Contas no Brasil*. São Paulo. Dialética, 2006.

FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. *Tribunal de contas: julgamento e execução*. Campinas: Edicamp, 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Limites à revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, abr./jun. 1998.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de contas especial: processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na administração pública*. 2. ed. 3. tiragem. Brasília Jurídica, 2004.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FERRAZ, Luciano de Araújo. *A execução das decisões dos Tribunais de Contas: algumas observações. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto Amministrativo*. Milano: A. Guiffre, 1970.

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

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 108, out./dez. 1990.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26ª edição. Malheiros, 2001, p. 163.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. São Paulo: Atlas, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas*. In: *ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE TRIBUNAIS DE CONTAS*. Estoril: 19-21 de março de 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/99*. São Paulo: Malheiros, 2000.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controle externo da administração pública federal no Brasil*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

SANTOS, Jair Lima. *Tribunal de Contas da União & controles estatal e social da administração pública*. Curitiba: Editora Juruá, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. *O controle das aposentadorias pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte. Editora Forum, 2004.



INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP

PAULO DE SOUZA MANGUEIRA JÚNIOR

O Tribunal de Contas na Constituição Federal Aspectos Relevantes

**BRASÍLIA/DF
2007**

