



UNISUL

**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
DAGLIÊ COLAÇO**

**A EFICÁCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO
FINANCEIRA DO ERÁRIO**

Palhoça
2012

DAGLIÊ COLAÇO

**A EFICÁCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO
FINANCEIRA DO ERÁRIO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade do Sul de Santa Catarina, como
requisito parcial para a obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof^a. Tânia Maria Françosi Santias, Mestre.

Palhoça

2012

DAGLIÊ COLAÇO

**A EFICÁCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO
FINANCEIRA DO ERÁRIO**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Palhoça, 00 de junho de 2012.

Prof^a. e orientadora Tânia Maria Françosi Santias, Mestre.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Profa.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof.
Universidade do Sul de Santa Catarina

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

A EFICÁCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA DO ERÁRIO

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca desta monografia.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Palhoça, 04 de junho de 2012.

DAGLIÊ COLAÇO

Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, onde eu descobri minha paixão e tem me servido de escola todos os dias.

AGRADECIMENTOS

Quando fecho os olhos para ver as pessoas que estiveram comigo por todo o caminho, vejo que eu não poderia ter mais sorte. Agradeço a minha mãe, que antes mesmo de me ensinar a obedecer, ensinou-me a pensar. Deixou que eu transformasse a casa em experimentos científicos, sempre defender minha lógica e com toda paciência do mundo explicava para uma garotinha de oito anos as teorias da Macroeconomia, tarde da noite quando voltava da faculdade.

Agradeço igualmente ao meu pai, que todas as noites em que estava em casa lia livros para mim e meu irmão na cama, até o tempo de eu conseguir ler as palavras, e desde então alimentado esse vício, compartilhado por minha mãe, e que transforma nossa casa numa biblioteca.

Ao meu irmão, que detém uma vontade maior que o mundo em ajudar, no que pode, sem hesitar em prontamente atender meus pedidos e por aguentar meus surtos pacientemente, pois sabia o quão importante era para mim.

À minha amiga Kamila Meneghel, que se não fosse por sua ajuda na faculdade, provavelmente eu não estaria aqui, e por me servir de inspiração por sua imensa vontade de conquistar o mundo, que contagia. À Marina Rubik, uma velha nova amiga, que leva a vida com um sorriso e nesse tempo me ouviu reclamar me tirou de casa quando necessário, e fez com que a memória da construção desse estudo fosse repleta de alegria. A Caroline Bittencourt que nunca perde a confiança em mim e a Mirela Zilli quem sempre me faz pensar por um novo ângulo e quem tem caminhado comigo às novas conquistas.

Ao Hamilton Hobus Hoemk por sua mente vivaz e inquieta, não se contentando quando pode fazer mais e melhor. A pessoa que me ajudou a construir o tema e diariamente me ensina tudo sobre o Tribunal de Contas. À Juliana Fritzen, que possui um dom de explicar com sua doçura as mais simples indagações, parando sempre tudo o que está a fazer para dispor de atenção. Ao Sandro Luiz Nunes, que sua incorruptibilidade restaura a fé não só no serviço público, mas em toda a sociedade.

À minha orientadora Tânia Maria Françosi Santias que partilha do mesmo amor que possuo a este órgão, tornando todo o processo de orientação um prazer.

“A publicidade é o princípio que preserva a justiça de corromper-se.” Ruy Barbosa.

RESUMO

A presente monografia de graduação fundou-se na área de interesse do Direito Financeiro, especificamente nas Cortes de Contas. Como objetivo, o presente estudo visa verificar se o Tribunal de Contas brasileiro é um órgão eficaz, pois escândalos de corrupção pública são uma realidade brasileira, mediante isto insurge a fama de “Tribunal de faz de Contas”. O problema encontrado é justamente verificar se o Tribunal de Contas é ou não um órgão eficaz na fiscalização da gestão financeira do Erário, partindo do pressuposto que se ele cumpre suas funções constitucionalmente estabelecidas, então é um órgão eficaz. Para resolução da pergunta usou-se o pesamento dedutivo e o método de abordagem bibliográfico. No intuito de entender se as Cortes de Controle efetuam seu papel, estuda-se de primeiro momento o objeto a ser controlado, nesse caso a Administração Pública e também sua estrutura e princípios que a regem, vez que esses são indispensáveis ao controle. Posteriormente estudam-se os meios de controle existentes, suas origens e em que espécie de controle o Tribunal de Contas se encaixa. Por fim, permeia o estudo quanto à eficácia das Cortes de Contas, verificando cada das funções constitucionais a elas atribuídas, e também a natureza jurídica e eficácia de suas decisões. Tendo em mente que se suas funções e suas decisões são plenamente efetuadas, então se tem o Tribunal de Contas como um órgão eficaz, do contrário não cumpre suas competências constitucionais. A pesquisa verificou muita divergência envolvendo o Tribunal de Contas, desde sua origem até sua natureza, grande parte da discussão se deve a ausência de estudo sobre o tema, que gera equívocos até nas cortes superiores, uma realidade que deve ser mudada para que os Tribunais de Contas possam exercer plenamente suas funções e que delas produzam-se efeitos.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Eficácia. Controle. Funções.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	12
2.1 ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	13
2.1.1 Centralização e descentralização.....	14
2.1.2 Administração Pública Direta e Indireta.....	15
2.2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	17
2.2.1 Princípio da Legalidade.....	18
2.2.2 Princípio da Impessoalidade.....	18
2.2.3 Princípio da Moralidade.....	19
2.2.4 Princípio da Eficiência.....	20
2.2.5 Princípio da Publicidade.....	21
2.3 RAZÃO DO SURGIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE.....	22
2.3.1 Finalidades da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	23
3 O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	30
3.1 MODOS DE FISCALIZAÇÃO QUANTO A ORIGEM.....	30
3.1.1 Sistema de Fiscalização Inglês.....	30
3.1.2 Sistema de Fiscalização Francês.....	31
3.1.3 Sistema de Fiscalização Soviético.....	32
3.1.4 Sistema de Fiscalização Brasileiro.....	33
3.2 CONTROLE INTERNO.....	36
3.3 CONTROLE EXTERNO.....	40
3.4 CONTROLE PARTICULAR.....	44
4 EFICÁCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	47
4.1 FUNÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	49
4.1.1 Caráter Educativo.....	50
4.1.2 Função de Ouvidoria.....	51
4.1.3 Função Consultiva.....	52
4.1.4 Função Informativa.....	52
4.1.5 Função Normativa.....	53
4.1.6 Função Fiscalizadora.....	53
4.1.7 Função Corretiva.....	54

4.1.8 Função Sancionadora.....	54
4.1.9 Função Administrativa.....	55
4.2 NATUREZA E EFICÁCIA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS..	56
5 CONCLUSÃO.....	66
6 REFERÊNCIAS.....	70

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo, de conteúdo interdisciplinar, cujas matérias envolvem Direito Administrativo, Direito Financeiro, Macroeconomia e Administração pública, adota como objeto os Tribunais de Contas brasileiros.

O objetivo é verificar as funções atribuídas aos Tribunais de Contas e se estas são cumpridas, partindo do pressuposto que se o órgão cumpre suas funções estabelecidas pela norma constitucional então é um órgão eficaz, vez que o problema que instigou a pesquisa é se o Tribunal de Contas é um órgão eficaz na fiscalização da gestão financeira do Erário.

Para responder tal indagação, adotou-se, como principais doutrinadores, os pensadores Helio Saul Mileski, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Seabra Fagundes e Francisco Eduardo Carrilho Chaves.

O processo de pensamento adotado é o dedutivo, tendo em vista que parte do estudo mais amplo, ou seja, parte da Administração Pública até chegar ao Tribunal de Contas.

Utiliza-se o método de abordagem bibliográfico, pois o estudo das obras dos doutrinadores do presente tema é fundamental para encontrar a resposta da pergunta proposta.

A monografia apresenta cinco capítulos, Introdução, desenvolvimento e a conclusão. O deles conceitua Administração Pública, apresenta sua estrutura, bem como seus princípios. Sendo o Tribunal de Contas parte da Administração Pública do Estado, faz-se fundamental seu estudo. Ainda no primeiro capítulo um breve relato da razão para o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas finalidades, pois é crucial a transparência da gestão pública e a atividade de controle.

O terceiro capítulo aborda o Controle da Administração Pública, quanto sua origem e quanto ao tipo, especificamente controle interno, externo e particular. Neste capítulo estuda-se a origem que adveio o Tribunal de Contas brasileiro e em qual tipo de controle está inserido, inclusive sua contribuição para os demais controles.

O quarto capítulo da pesquisa aborda a Eficácia do Tribunal de Contas, ou seja, estuda suas funções verificando se são ou não cumpridas, a natureza jurídica de suas decisões e a eficácia delas proferidas.

Ressalta-se a relevância do tema de estudo, principalmente por voltar o foco a este órgão fundamental ao Estado, pois este é o competente para a fiscalização da gestão pública financeira. Considerando a realidade corrupta fortemente enraizada no país é imprescindível o compromisso da comunidade acadêmica em estudar o assunto, propor soluções e estimular toda a sociedade para o cumprimento do seu papel no controle da gestão.

Ao final apresentar-se-á a conclusão da presente pesquisa.

Consciente da realidade brasileira, da má aplicação dos recursos públicos, da falta de interesse dos gestores, da falta de conhecimento e desamparo da população, o Tribunal de Contas vem como uma luz no fim do túnel, vez mostra-se atuante além de suas funções, um órgão preocupado com os cidadãos.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para compreender a eficácia do controle efetuado pelos Tribunais de Contas se faz necessário, de primeiro momento, compreender o objeto de controle: a Administração Pública, seu conceito, estrutura e seus princípios. Posteriormente aprofundar o conhecimento acerca do controle da Administração Pública e então estudar quanto à eficácia dos Tribunais de Contas na gestão financeira do erário.

Os conceitos atribuídos a Administração Pública, mediante sua complexidade, não são precisos. Na verdade, difícil é a caracterização objetiva da Administração Pública. Nota-se que os doutrinadores como Hely Lopes Meirelles (2000) e Odete Medauar (2005) tomam por conceito a descrição, sem poder definir com exatidão.

A Administração Pública pode ser explorada sob dois enfoques: Objetivo/material e Subjetivo/formal. O primeiro conceituando Administração Pública pelo conjunto de atividades do Estado para atingir o Interesse público, como exemplo: o calçamento de ruas, coleta de lixo, etc. (MEDAUAR, 2005).

Em seu sentido subjetivo compreende-se por Administração Pública o conjunto de órgãos, entes e entidades que efetuam serviços, bens e utilidades para satisfação das necessidades da população.

Resumidamente, Administração Pública é o artifício que o Estado frui para dar forma aos projetos de governo. Busca, portanto, tornar real aquilo que foi idealizado e planejado pelo Estado.

Nesse contexto:

Enquanto o governo formula as políticas públicas, a Administração as executa, ou seja, busca transformar em realidade o que fora planejado. A Administração Pública é a máquina do Estado. Assim, existe uma forte ligação entre o conceito de Estado e de Administração Pública. Se esta é o aparato daquele, a definição do tipo de Estado vai implicar diretamente o tipo de Administração Pública que será adotada. Em um Estado intervencionista, o tamanho da máquina, certamente, será maior do que em um mais liberal. (AGUIAR, ALBUQUERQUE, MEDEIROS, 2011, pg 32)

Também corrobora com este pensamento Hely Lopes Meirelles (2000, p. 59):

Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização dos serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo, pratica, tão somente, atos de execução.

Diante dos elementos expostos, exprime-se que Administração Pública formal corresponde às pessoas jurídicas e órgãos que executam a função administrativa, dividindo-se em Administração Direta e Indireta, que será tratado nos tópicos 2.1.2 deste capítulo, e Administração Pública em sentido objetivo consiste na própria função administrativa.

2.1 ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública pode ser dividida de duas maneiras: Direta e Indireta, conforme disposto no artigo 4º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967¹. Constitui-se o primeiro pelos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. No que concerne de forma Indireta compreende as entidades, dotadas de personalidade jurídica própria, enumeradas pelo artigo supracitado. Sendo elas as Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e as fundações públicas. Ou seja, administração direta é a concentrada no núcleo do Poder, quanto à indireta encontra-se as bordas.

Em contraposição, tal distinção já não se faz mais suficiente na Administração Pública atual, por esta razão a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, inseriu novos conceitos para a Administração Pública. Bem como, com o surgimento de diferentes estruturas que colaboram junto com o Estado na administração, foi instituída, por intermédio da Portaria nº 426, de 6 de dezembro de 2007 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, uma comissão de juristas para propor uma nova estrutura orgânica para o funcionamento da Administração Pública federal. Dessa comissão participaram especialistas como Almiro Couto Silva, Floriano de Azevedo Marques Neto, Sérgio de Andréa Ferreira e Maria Sylvia

¹ Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Zanella Di Pietro. (AGUIAR, ALBUQUERQUE, MEDEIROS, 2011). A versão final propôs anteprojeto de lei foi apresentada em 16 de julho de 2009

Para um melhor entendimento de Administração Direta e Administração Indireta, preliminarmente é imprescindível à sapiência das noções de centralização e descentralização, só então ingressar um estudo mais aprofundado daquelas duas distinções.

2.1.1 Centralização e descentralização

Cabe a Administração Pública tarefas de grande número e complexidade, motivo pelo qual se sustenta na divisão do trabalho. Quer isto dizer, certos serviços administrativos distribuídos no mesmo sistema orgânico ou então outorgados a pessoas jurídicas de direito público para a execução destes serviços. Melhor dizendo, para que a Administração Pública dê conta da demanda de atividades que corresponde a sua responsabilidade de execução, ela distribui para garantir que sejam efetuados e assim melhor satisfazer as necessidades dos administrados.

Partindo desse pressuposto, constituiu-se administração centralizada aquela que o Estado executa diretamente suas tarefas. Ou seja, por intermédio de seus próprios órgãos, independente de ser concentrado ou em distribuições internas de competência, desconcentrados. Ressalva-se que desconcentração sempre se refere a um corpo só, distribuindo suas funções aos órgãos pertencentes deste corpo no seu âmago, sem caracterizar pessoas diversas, caso esse de descentralização a ver em sequência.

Como define Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 91):

O fenômeno da distribuição interna de plexos de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas, denomina-se desconcentração. Tal desconcentração se faz tanto em razão da matéria, isto é, do assunto (por exemplo, Ministério da Justiça, da Saúde, da Educação, etc.), como em razão do grau (hierarquia), ou seja, do nível de responsabilidade decisória conferido aos distintos escalões que corresponderão aos diversos patamares de autoridade (por exemplo, diretor de Departamento, diretor de Divisão, chefe de Seção, encarregado de Setor). Também se desconcentra com base em critério territorial ou geográfico (por exemplo, delegacia regional da Saúde em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro etc.)

Não obstante, ainda que desconcentrado as competências, permanece interligados ao corpo do Estado, constituindo administração centralizada.

A descentralização consiste na partilha das competências agora não no mesmo corpo, mas para outras pessoas de personalidade jurídica de direito público. Em outras palavras, dois ou mais corpos atuando de forma harmoniosa visando à mesma finalidade: satisfação dos interesses públicos. Só a desconcentração não se faz assaz para que o Estado consiga dar conta de suas obrigações, eis a necessidade de descentralizar, em suma, a transferência das funções a outra personalidade jurídica.

Conceitua o Doutor Mukai (2000, p. 21):

A descentralização se dá quando há a transferência de serviços da Administração central para outros entes ou pessoas de direito público ou privado. Nela o Estado atribui personalidade jurídica a determinado serviço que, nas palavras de Themistocles Brandão Cavalcanti, “se destaca do conjunto das atividades do Estado”.

Porém, as atividades por estes novos corpos desenvolvidos estão atrelados ao Estado, cujo detém o dever de fiscalizar se os desempenhos das competências distribuídas estão atingindo a finalidade, os fins sociais pretendidos. (BASTOS, 2002).

2.1.2 Administração Pública Direta e Indireta.

Já compreendido as noções de centralização e descentralização torna-se mais fácil visualizar e conceber os conceitos de Administração Pública Direta e Indireta.

Como já observado, o decreto-lei 200/67 distinguiu administração pública direta e indireta. Tendo ponto de partida as noções de centralização e descentralização, observa-se que Administração Pública Direta corresponde à administração centralizada. Então, Administração Pública Direta é todo o conjunto de órgãos que compõe o corpo do Estado. É como o Estado se faz presente na vida dos administrados.

Explica Paulo Magalhães da Costa Coelho (2004, p. 70):

Como o conjunto de órgãos que se estruturam na chefia do Poder Executivo e de seus órgãos auxiliares diretos, como Ministérios, Secretarias de Estado e Departamentos. [...] Finalmente, esclareça-se que à Administração direta compete a prestação dos serviços públicos que são indelegáveis quer aos particulares, quer a outros entes estatais, como a segurança pública, a

manutenção da ordem, a defesa do território nacional, entre outros. Poderá prestar também os demais serviços, embora possa optar por fazê-lo mediante outorga ou delegação. (Concessão, permissão ou autorização).

As características que correspondem a Administração direta é a subordinação, hierarquia que vincula seus órgãos e também as variadas atribuições, que para poder cumprir divide – desconcentra – entre seus diversos órgãos para cada um efetuar uma parcela. (MEDAUAR, 2005).

Entende-se que Administração pública direta é aquela que integra os próprios Poderes, cujos possuem capacidade política, mas não detém personalidade jurídica própria.

Da mesma forma que podemos dizer que Administração Pública direta corresponde à centralização, Administração Pública indireta corresponde à descentralização.

Diante de enorme demanda, houve necessidade também de uma ramificação maior para satisfazer o tamanho das necessidades, ramificação que perpassa a desconcentração fazendo com que o Estado transferisse algumas de suas tarefas a inúmeras entidades fora do limite de seu corpo, é o que se chama de Administração Pública indireta.

Em Edmir Netto de Araújo (2005, p. 150) encontra-se o seguinte esclarecimento: “Por outro lado, quando falamos em Administração Indireta estamos nos referindo a serviços públicos transferidos, delegados contratualmente (concessões ou permissões) ou unilateralmente (outorga por autorização).”

Visualiza-se em Pestana (2010, p. 49) um conceito mais completo:

Entende-se por Administração Pública indireta o conjunto integrado por certas entidades, segundo contornos e domínios fixados e autorizados por lei, dotadas de personalidade jurídica, sujeitas a regime de Direito Público ou privado “este último detentor de características peculiares”, que realizam determinadas atividades atribuídas ao Estado, pelo ordenamento jurídico, notadamente no que se refere à prestação de serviços públicos e ao exercício de atividades de intervenção no domínio econômico.

Noutras palavras, Administração Pública indireta condiz ao conjunto de entidades de direito público ou privado, detentor de personalidade jurídica própria bem como patrimônio próprio, estrutura e administração própria a fim de efetuar serviço público ou satisfazer interesse público, sem deixar de estar vinculados ao

Estado, uma vez que este fiscaliza aquela para assegurar a efetiva aplicação dos preceitos e princípios que norteiam a Administração.

Ressalva-se ainda que as entidades da Administração indireta, no que concerne a parcela financeira, contábil, orçamentária e patrimonial, a fiscalização é atribuída aos Tribunais de Contas, assim versa a Carta Maior vigente nos arts. 70 e 71². (MEDAUAR, 2005).

Compreendido o objeto a ser controlado – Administração Pública – próxima etapa versa na compreensão dos princípios que norteiam a administração, bem como o controle, tendo em vista que a fiscalização busca encontrar o desrespeito aos princípios, para determinar as cabíveis correções ou sanções.

2.2. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Não há que se falar em Administração Pública sem aludir os princípios que a regem, uma vez sendo estes os condutores de uma boa administração e base para um efetivo controle. São regras gerais estabelecidas que orienta a interpretação e elaboração das normas. Todavia, não sendo o cumprimento dos princípios de caráter facultativo, mas sim obrigatório.

Desta maneira se observa a Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu no caput do artigo 37³ o dever da Administração Pública direta e indireta de obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No entanto, estes não são os únicos princípios norteadores da Administração, podem ser citados também os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, supremacia do interesse público, estes sendo frequentemente listados pelos doutrinadores, como Hely Lopes Meirelles (2000) e Odete Medauar (2005).

Não se esgota somente nestes, Meirelles (2000, p. 81) ainda dita o princípio da ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e motivação. Já Medauar (2005, p. 151 e 152) trás a luz os princípios da continuidade, da presunção de legalidade e veracidade, da auto-executoriedade e da autotutela administrativa.

² Dispositivos estes que serão abordados no tópico 2.3 Controle Externo desta pesquisa.

³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

Sem desconsiderar a relevância dos princípios atribuídos a Administração Pública pelos doutrinadores ora citados, este estudo atrelar-se-á somente aos princípios elucidados pela Constituição Federal vigente.

2.2.1 Princípio da Legalidade.

Princípio da legalidade é o responsável por estabelecer limites a Administração Pública, não deixa os atos a mercê da livre vontade do administrador. Este princípio determina que todo e qualquer ato efetuado tem necessariamente de haver respaldo na lei. Interessante salientar que este princípio, por determinar a sujeição aos mandamentos legais, impedindo desvios ou não cumprimentos, condiciona também toda atividade administrativa aos demais princípios a ela atribuídos, uma vez eles expressos e determinados na Constituição Federal de 1988 bem como na Lei 9.784/99, lei que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Frisa Meirelles (2000, p. 82) que enquanto na administração particular existe a liberdade para realizar tudo o que na lei não está proibido, na Administração Pública versa o contrário, somente pode ser efetuado aquilo que a lei autoriza.

Importante princípio para o controle, tornando mais fácil de visualizar atos discricionários, ou seja, aqueles que atentam a norma. Princípio que traz maior segurança aos administrados, regulando o poder arbitrário os administradores.

2.2.2 Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade é interpretado de diversas maneiras pelos doutrinadores. Como exemplo tem-se Hely Lopes Meirelles (2000, p. 85) que associa a impessoalidade ao princípio da finalidade, compreende-se que o ato seja praticado com finalidade pública consequentemente impede o administrador de efetuá-lo sob outro motivo que não interesse público.

Por sua vez Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, 2ª tiragem p. 104) entende estar o princípio da impessoalidade correspondendo aos princípios da legalidade ou isonomia uma vez que a Administração deve tratar todos sem discriminações.

Ambos os aspectos refletem a mesma essência, sendo ela de impedir que fatores pessoais sejam os motivadores ou então os fins dos atos praticados pela administração pública. A Constituição Federal visa, com este princípio, evita que represarias favorecimentos por simpatia ou por familiares, vinganças, amor e qualquer outra forma ou sentimento pessoal determine os atos da administração, como em licitações ou então em cargos públicos.

2.2.3 Princípio da moralidade

Constituí em moralidade administrativa o dever de todo o ato administrativo ser necessariamente praticado observando os preceitos da moral, da ética e honestidade.

O doutrinador Hely Lopes Meirelles (2000, p. 83) determina como moralidade administrativa pressuposto da validade de todo o ato da Administração Pública. Uma vez não o observado o ato está sujeito à nulidade. Também compreende nesse sentido Helio Saul Mileski (2003, p. 346), o qual cita o Art. 2º, parágrafo único, IV da Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Federal (Lei 9.784/99) como correspondente ao princípio da moralidade, ainda que citado no caput do artigo. *In verbis*:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; (BRASIL, 1999)

Meirelles (2000 p. 83 e 84) explica que o administrador ao praticar a atividade administrativa deve fazer a distinguir o Bem do Mal, bem como o honesto do desonesto e ao atuar jamais poderá agir de maneira antiética. Em suas palavras “o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também a lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto”.

Este preceito pode ser facilmente visualizado por um exemplo trazido por Odete Medauar (2005, p. 146), que expressa a aquisição de automóveis de luxo pela administração pública para servir autoridades, se efetuada dentro dos preceitos

que normatizam, ou seja, completamente legal, não existe nenhum problema. Contudo, se esta aquisição de automóveis de luxo ocorrer dentro de um período de grave crise financeira, onde medidas como redução de custos são aplicadas, torna-se imoral. Ainda que a aquisição obedeça à norma.

Todas as condutas, portanto, da Administração Pública representada por seus administradores devem revestir-se de moral, de ética e honestidade sempre. Só assim as atividades praticadas atingirão o interesse público de maneira eficaz.

2.2.4 Princípio da eficiência

Exige este princípio que todos os atos administrativos sejam praticados, conforme enumera Meirelles (2000, p.90), com presteza, perfeição e rendimento funcional. Acrescido a partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, o princípio da eficiência transpassa os limites da administração pública direta e indireta, alcançando também os serviços efetuados por terceiros que possuam concessão dos serviços públicos. (NASCIMENTO, 2010)

Determina aos administradores no regular exercício de suas atividades que seja desempenhada não somente em concordância com a legalidade, como também seja desempenhada de maneira satisfatória exibindo bons resultados.

Exprime-se por eficiência, segundo Medauar (2005, p. 149), ideia de ação. Isto é, resultados rápidos com o menor número de erros possíveis. Dita ainda a mesma doutrinadora, ser o antônimo de lentidão, descaso, a negligência e também a omissão, problemas estes corriqueiros na Administração Pública do país. Observa ainda, que para o exercício deste princípio não há de se falar em afastabilidade da legalidade, uma vez que ambos os princípios devem atuar em concordância, buscando a Administração atuar com eficiência dentro dos limites da legalidade.

A eficiência é de suma importância no ordenamento administrativo, tendo em vista o déficit do serviço público ocasionado pela estabilidade fornecida aos servidores, os quais por não sofrerem com a possibilidade de demissão acabam por não empenhar-se nos resultados que seriam exaustivamente exigidos em uma administração privada. Desta forma, este princípio obriga aos administradores também a cumprir com suas funções da melhor maneira possível de exercê-la, para suprir as necessidades da comunidade.

2.2.5 Princípio da publicidade

O princípio de publicidade também pode ser tratado como visibilidade e do qual decorre o princípio da transparência. Quer dizer que é o dever da Administração Pública de fornecer total conhecimento a todas as atividades praticadas, bem como todas as informações que lhes for solicitada por particulares, ainda que de caráter personalíssimo. Em regra, nenhum ato administrativo pode ser sigiloso.

Nesse norte Meirelles (2000, pg. 96):

Em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a Administração que o realiza, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior a Administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso.

O mesmo autor explica ainda que a publicidade não é elemento formativo do ato, mas sim requisito de eficácia e moralidade. Atos irregulares não tornam regulares pela divulgação, bem como os regulares não dispensam a publicação por assim estar.

Esse fundamental princípio não visa apenas ser de natureza meramente informativa a população, mas além de proporcionar conhecimento objetiva instigar o controle, este feito justamente pelos mais interessados: os governados.

O dever de divulgar suas atividades cabe tanto a Administração direta quanto a Administração indireta, sobre os atos conclusos ou atos ainda em formação, processos em andamento, pareceres de órgãos técnicos e jurídicos; cita-se inclusive as prestações de contas e comprovantes de despesas. Visível à relevância deste princípio ao controle da gestão financeira do Estado. (MEIRELLES, 2010)

A transparência é um dos aspectos fundamentais que se baseia a Lei de Responsabilidade Fiscal, e está diretamente ligada ao princípio da Publicidade. É tratada com maior profundidade no próximo subitem deste Capítulo.

2.3 RAZÃO DO SURGIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O Brasil sempre sofreu com a descrença na gestão pública bem como em sua fiscalização. Consequência de uma gestão deficiente do Erário, más aplicações dos recursos e endividamentos, sem mencionar a enraizada corrupção existente na Administração podendo mencionar ainda a recorrente impunidade. Vivenciou durante toda década de 90 inúmeras crises no mercado⁴. Dívidas tanto internas quanto externas que cresciam desenfreadamente; de mesmo modo era o índice inflacionário, aumentos nas despesas de custeio, falta de controle e também de transparência na gestão financeira. O País clamava por disciplina na Administração Pública uma vez que se esgotavam recursos financeiros indispensáveis a políticas públicas.

A necessidade de uma lei normativa da gestão do erário não fora exclusividade brasileira, outros países como Alemanha, Estados Unidos, Bélgica também viram necessidade em desenvolverem seus ordenamentos fiscais. O Brasil, entre outros países da América Latina, adotaram a lei de responsabilidade fiscal sob pressão do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Desenvolvimento (Bird) (ABRAHAM, 2010).

Já na Constituição Federal de 1988 existia dispositivos cujos demandavam criação de lei complementar para tratar das matérias financeiras. Sendo eles:

Art. 163. **Lei complementar** disporá sobre:

- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização das instituições financeiras;
- V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional. (BRASIL, 1988; grifo nosso).

⁴ Como exemplo a abertura do mercado nacional à estrangeiros que expôs a indústria ineficiente e sucateada; a inflação; crises externas (México e Rússia); Aporte do FMI; alta do dólar; Plano Collor.

E também:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

[...]

§ 9º - **Cabe à lei complementar:**

- I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;
- II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. (BRASIL, 1988; grifo nosso).

E ainda:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em **lei complementar**. (BRASIL, 1988; grifo nosso).

Logo a Lei de Responsabilidade Fiscal não só foi criada para atender as necessidades indiscutíveis da situação político-econômica do país como também atender os dispositivos da Constituição Federal.

Durante toda a década de 1990 houve programas econômicos e medidas para normatizar a atividade fiscal⁵. Várias leis foram promulgadas bem como algumas Emendas Constitucionais aprovadas no Congresso Nacional, mas só em 15 de abril de 1999 o governo federal encaminhou o Projeto de Lei nº 18, declarando a necessidade de garantir a solvência fiscal.

Em 4 de maio de 2000 é promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei complementar n. 101/2000, estabelecendo normas de finanças públicas voltada para a responsabilidade na gestão fiscal. (BRASIL, 2000)

Marcus Abraham (2010) salienta que a Lei de Responsabilidade Fiscal não é substituta tampouco revoga a Lei n. 4.320/64 – Que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; E sim ambas coexistem de forma harmoniosa para uma melhor gestão. Enquanto a Lei de Responsabilidade fixa normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal,

⁵ Unidade referencial de valor; Programa de estabilização econômica (plano real e programa de reestruturação dos bancos); programa nacional de desestatização;

aquela estabelece normas gerais de elaboração orçamentária e balanços dos entes federativos.

Resume o Estado de Santa Catarina (2002) no Guia A Lei de Responsabilidade Fiscal publicado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

Se fosse possível resumir a Lei em apenas uma frase poderíamos fazê-lo afirmando que o Poder Público somente pode assumir obrigações até o limite de que dispõe (pay as you go), em outras palavras: os responsáveis pela observância das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal devem manter o equilíbrio nas contas públicas.

Compreende-se, por conseguinte, que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal. Um código de conduta destinado aos administradores públicos, que tem o dever de obedecer, prestando suas contas e gastos a sociedade.

2.3.1 Finalidades da Lei de Responsabilidade Fiscal

Extrai-se do caput do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal possui como seu objetivo estabelecer “normas de finanças públicas voltada para a responsabilidade na gestão fiscal”. E o §1º do mesmo artigo elucida o que se entende por responsabilidade fiscal.

In verbis:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000).

Constatam-se três características essenciais para uma gestão responsável: o planejamento, a transparência e o equilíbrio.

No que concerne o planejamento provém da Constituição Federal de 1988 que instaurou as três leis orçamentárias para funcionarem comutativamente e de maneira integrada. Sendo elas o Plano Plurianual, O Orçamento Anual e a Lei de

Diretrizes Orçamentárias. O plano plurianual refere-se à constituição de planos de médio prazo, ou seja, duração de um mandato do Chefe do Executivo. O Orçamento Anual refere-se a fixação dos gastos do exercício financeiro e por fim a Lei de Diretrizes Orçamentárias que funciona como um elo entre as duas leis supracitadas. (ABRAHAM, 2010).

O planejamento tem por conceito aproximar o que foi programado do que foi executado, estabelecer metas para ser possível efetuar o acompanhamento regular da gestão.

No que dita à transparência, retoma-se aqui o princípio outrora citado como meio de alcançar o objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, refere-se ao que estabelece a lei em promover o acesso a todas as atividades e informações, bem como promover a participação de toda a população na fiscalização financeira.

Para a efetiva transparência foi instituído pela Lei de Responsabilidade fiscal mecanismos a serem adotados pelos administradores, pode-se tomar como exemplo o art. 48, parágrafo único da mesma lei, o qual versa sobre a participação popular na discussão e na elaboração dos planos e orçamentos. Outro exemplo verifica-se no artigo 49, qual expressa o dever dos administradores de deixar disponíveis suas contas durante todo seu exercício para consultas e apreciação dos administrados; outros artigos tratam da emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e também de acesso ao público e a ampla divulgação. (BRASIL, 2000)

É importante salientar que as informações divulgadas devem necessariamente ser de amplo entendimento, cristalino e transparente, caso contrário o princípio não atingiria os objetivos a que se destina.

Nesse pensamento versa Helio Saul Mileski (2011 p. 131):

Não basta tão somente serem divulgados números relativos à arrecadação da receita e à execução da despesa, porque se a população não tiver um conhecimento sobre as funções do governo e a quem pertencem às responsabilidades, incluindo-se as questões de natureza orçamentaria, esta divulgação resultará inócua porque não haverá compreensão do que estes números representam.

Transparência não significa divulgar por divulgar, dar acesso à informação por dar. O sentido da transparência é promover a participação popular nos atos de governo, democratizando a gestão fiscal, a fim de que o cidadão, tendo conhecimento da ação governamental, possa contribuir para o seu aprimoramento e exer um controle sobre os atos de governo, agindo em colaboração ao sistema oficial de controle da atividade financeira do Estado.

Igualmente nesse sentido:

Há que se registrar que a expressão transparência, abordada nesse Capítulo da Lei, não se confunde com o princípio da publicidade, esculpido na Constituição Federal, pois não basta a divulgação dos atos e dos números da gestão, mas é necessário que esta seja efetuada de forma que a população em geral tenha condições de interpretá-los. (CRUZ, GLOCK, HERZMANN, TREMEL, 2002, pg. 183).

Não se compreende publicidade e transparência como ideias opostas ou diversas, e sim complementares. Publicidade é o dever de deixar disponível a conhecimento de todos, quando transparência requer não só a disponibilidade, mas também a clareza, a possibilidade de entendimento por todos de todos os atos. (MOTTA, 2010)

Tamanha importância do princípio da transparência que nele há consubstanciado outros princípios genéricos que asseguram o princípio central. Sendo eles, listado por Mileski (2011), o princípio da definição clara de funções e responsabilidades; princípio do acesso público à informação estatal; princípio do acesso aos procedimentos de elaboração, execução e prestação de contas e o princípio das garantias de integridade das informações fiscais. Corresponde cada um, a seu conceito e orientação, para o mesmo fim: assegurar a transparência da gestão.

A Lei de Responsabilidade Fiscal sofreu alteração pela Lei Complementar n. 131 de 27/05/2009 a qual ampliou ainda mais as normas destinadas à transparência, determina disponibilização das informações em tempo real, bem como implementa novas exigências quanto a participação popular e realização de audiências públicas, tornando obrigatória a exigência a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, dentre outras alterações para maior efetividade da transparência. (BRASIL, 2009)

Contudo, verifica-se que a transparência instituída pela Lei de Responsabilidade Fiscal, transpassa ao conceito de ser uma obrigação meramente informativa, mas sim como um grande incentivo a democracia e a cidadania participativa⁶, não sendo uma opção, mas um dever da Administração Pública e em decorrência converte o sistema de controle mais eficiente. Todavia, falta ainda do povo a iniciativa de acompanhar as gestões dos administradores, o que torna esse

⁶ Vislumbrado pelo art. 48 e 48-A, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para melhor entendimento vide Controle Particular, item 2.4 deste estudo.

instrumento menos eficaz quanto poderia. É necessária uma mudança na cultura brasileira e uma nova postura participativa com relação à administração pública.

E por fim, a terceira característica destacada: o equilíbrio nas contas públicas. Primeiramente, diferencia-se aqui o equilíbrio nas contas públicas do equilíbrio orçamentário – este previsto na Lei nº 4.320/1964⁷. O equilíbrio de que se trata a Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo Edson Ronaldo Nascimento (2010 p. 213), “é o equilíbrio autossustentável, ou seja, aquele que prescindir de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública”. Basicamente, como dita o mesmo autor, é “gastar apenas o que se arrecada”.

O equilíbrio é uma das principais regras visualizadas na Lei, representa uma fórmula simples, gastando menos do que se arrecada consequentemente não há riscos aos cofres públicos, assim como trás a estabilidade à economia.

Não significa que não há possibilidade de endividamento, ou que a diferença entre gastos e arrecadação seja sempre de valor zero, mas que sempre exista certa ponderância entre os valores, mantendo a gestão pública balanceada. (NASCIMETO, 2010)

Esse equilíbrio a qual a Lei de Responsabilidade Fiscal menciona, está garantido na lei pela fixação de metas de resultados, fixação de limites e condições de receitas e geração de despesas, controle quanto às despesas de pessoal e restrições de certas despesas no último ano de mandato⁸. (BRASIL, 2000)

A primeira destina-se a aproximação da previsão com a execução. A segunda tira a arbitrariedade do administrador público de gastar ilimitadamente, sem controle e fiscalização. As despesas de pessoal já estavam prevista na Constituição Federal⁹, limitando o gasto e o aumento da despesa no final do mandato. E quanto às despesas no último ano de mandato é um impeditivo que trouxe a lei de que o

⁷ Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos: [...]

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

⁸ Art. 1 [...]

§ 1^o A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

⁹ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

administrador gere dívidas que serão herdadas pelo futuro administrador, comprometendo a gestão deste. (BRASIL, 1988; BRASIL 2000)

Tanto o equilíbrio quanto a transparência e o planejamento são pilares de sustentação da Lei de Responsabilidade Fiscal. E também os meios para a obtenção do fim a que a lei se destina: regular e melhorar as condutas dos administradores públicos. Isto é, consequências da eficiência e também garantia para esta.

Após anos de sua vigência as mudanças já são notáveis, principalmente no que concerne aos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, os quais deram significativas contribuições para ajudar as contas públicas nos parâmetros exigidos pela Lei.

Assim constatou o Conselheiro Salomão Ribas Junior em entrevista a Revista do Tribunal de Contas Municipal do Rio de Janeiro (2010 pg. 13-14):

O que se esperava há 10 anos era certa harmonia de procedimentos da União, dos Estados e dos Municípios. Passado esse período, e deixando para outra avaliação os procedimentos da União, pode-se verificar que houve avanços no âmbito dos Estados e dos Municípios. Quanto ao uso das regras indicadas para uma ação planejada, verifica-se que uma boa parte dos municípios passou a construir seus orçamentos seguindo os passos indicados pela Constituição e pela própria LRF.

Os Tribunais de Contas em suas decisões tem como base a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como dita o Conselheiro, “criaram diversos mecanismos de fiscalização de apoio a discussão pública dos orçamentos e à divulgação periódica dos relatórios de execução orçamentária”.

Exprime-se daí a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal para os Tribunais de Contas e a relevância desse ensaio a respeito da lei nessa pesquisa na construção do pensamento e averiguação quanto à eficácia desse órgão no controle da gestão do erário

Adotando uma maior abrangência verifica-se que a lei é importantíssima a infeliz realidade brasileira no que se refere a gestão pública, uma vez sendo recorrente os desvios, a corrupção, os crimes de colarinho branco que bombardeiam a Administração Pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal é um forte instrumento de combate a essas más condutas, procurando evitar que gestores mal intencionados venham a causar dano no Erário, tornando o controle mais severo, ou então assegurando penalidades a esses Administradores.

Por fim, resta a conclusão que é uma Lei boa, pois uma gestão que desrespeita os preceitos dela causa impactos nos cofres públicos e reflexo direto na vida dos administrados, ou seja, significa má prestação de serviços de saúde, educação, segurança pública precária. Quando não observada a Lei os reflexos são diretos nas Políticas Públicas, e, portanto, ou seja, em toda sociedade. Por este motivo a Lei é indispensável no controle da gestão para um bem de todos.

Este primeiro capítulo é à base do presente estudo, nesse sentido faz-se necessário o conhecimento prévio acerca da Administração Pública e seus deveres de atuação nos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal para então adentrar no próximo capítulo aos estudos acerca das diferentes formas de controle da Administração Pública.

3 O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Entendido os conceitos e estruturas da Administração Pública, passa o estudo acerca das formas de controle dessa Administração. Conteúdo imprescindível para a construção do pensamento quanto à eficácia dos tribunais de contas, uma vez sendo estes uma forma de controle.

Primeiramente, por uma questão didática, é importante a compreensão do termo controle. Muito embora a palavra fiscalização seja mais adequada, o termo controle foi adotado por ser originário da palavra francesa “Contrerole”, proveniente do latim medieval “contrarotulus”, qual significado era “contralista”. No direito brasileiro o termo surgiu pela primeira vez na obra Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário de Seabra Fagundes. Significa, portanto, ato ou efeito de controlar, monitorar, fiscalizar ou exame minucioso obediente a determinadas expectativas, normas, convenções, etc. (GUERRA, 2005).

Existem varias maneiras de classificação do controle na administração pública, como quanto ao órgão que exerce o controle, quanto à localização do controlador, quanto ao momento em que se efetua o controle, quanto à extensão do controle, dentre outros. Porém, antes de abordar qualquer classificação se faz necessário vislumbrar os diversos modelos existentes quanto ao órgão de controle de contas e identificar em qual contexto está inserido o sistema nacional de fiscalização das contas da administração pública.

3.1 MODOS DE FISCALIZAÇÃO QUANTO A ORIGEM

Ainda que a maioria de países no mundo possua em seu sistema de governo uma forma de controle, elas não são iguais, cada qual adota uma forma e características divergentes. Com destaque a três modos de fiscalização que serviram de base diversa a outros: o sistema Inglês, Francês e o sistema adotado pela União Soviética.

3.1.1 Sistema de Fiscalização Inglês

O sistema Inglês, adotado pela Inglaterra, Suécia, Estados Unidos, e Noruega é também conhecido como sistema Parlamentar.

Na Inglaterra, o controle acontece por intermédio de um funcionário eleito pela Coroa, chamado de Comptroller General, o qual só será demitido após pronunciamento favorável de uma das casas do Parlamento, sendo elas a Câmara dos Lordes ou a Câmara dos Comuns. Ao fim de cada exercício – 31 de março – o General de Controle apresenta um relatório das execuções orçamentárias do respectivo exercício a Câmara dos Comuns. (POZZO, 2010 p.70)

Este órgão, por sua vez, mais especificamente na Comissão de Contas Públicas, composta por 15 deputados e presidido por um membro da oposição ao parlamento, vai autorizar ou não as receitas e despesas, bem como controlá-las. (COSTA, 2006, p. 35)

No sistema parlamentar a inspeção das contas não acontece em todas as operações e órgãos da administração pública, mas é escolhido aleatoriamente um setor que sofrerá uma investigação, uma análise quando a sua regularidade. Assim, todos os órgãos acabam por manter suas contas em dia, uma vez que nunca se sabe qual setor a ser analisado e eventualmente todos os setores acabarão sofrendo uma auditoria. (MEDAUAR, 2012)

Nos países onde não há monarquia, mas adotam o sistema parlamentar, como por exemplo, os Estados Unidos, o general de controle é nomeado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado e somente demissível com a autorização das duas casas do Congresso ou, claro, por impeachment. Em se tratando de república federativa cada estado membro mantém seus próprios auditores, eleitos e livres do controle do Governador, e suas atribuições variando conforme a constituição do respectivo estado.

3.1.2 Sistema de Fiscalização Francês

O sistema francês é também conhecido como sistema de fiscalização judiciário. Surgiu na França pela Lei de 16 de Setembro de 1807, que, aliás, deve-se a Napoleão I. A referida lei instituiu a Corte de Contas (Court des Comptes), qual cabe a fiscalização orçamentária. (NOBREGA, 2011, fl.56)

A Corte de Contas no sistema francês é independente do Poder Executivo e Legislativo, portando não sofrendo influências políticas destes, o que em tese acarreta numa avaliação das contas mais proba.

Neste sistema há uma distinção entre ordenadores e pagadores. Os ordenadores são os que determinam os gastos, e os pagadores são os que executam o efetivo gasto. Tanto um quanto o outro estão sujeitos a fiscalização da Corte de Contas, porém no caso dos ordenadores a ação será administrativa, já os pagadores a ação será jurisdicional.

A Corte de Contas francesa tem, então, tanto funções administrativas quanto funções jurisdicionais. Suas decisões são definitivas, reapreciação somente mediante recurso ao Conselho do Estado (Tribunal de maior poder hierárquico da França), e os responsáveis pelas despesas são os pagadores, pois estes exercem sobre os ordenadores um controle regressivo. Anualmente a Corte de Contas elabora um relatório de suas atividades e fiscalizações orçamentárias o qual é publicado no jornal oficial e fiscaliza também instituições privadas, que receberam auxílio ou subvenções do Estado. (MEDAUAR, 2012, P. 123)

Esse sistema foi adotado também pela Itália e pela Bélgica, com algumas modificações. O sistema italiano é mais rígido que o francês e que o belga, exigindo um registro a priori das despesas e tendo poder de vetar caso considere assim necessário. Adota como responsáveis tanto os pagadores quando os ordenadores das despesas públicas. Já o sistema belga, existe esse registro a priori da despesa, como no italiano, mas a Corte tem um poder relativo de veto, uma vez que o Ministério pode recorrer da decisão. A corte de contas belga tem seus membros eleitos pelo Legislativo bem como demissíveis por este, portanto não é independente do Legislativo como ocorre com o sistema que tomou por base, francês. (MEDAUAR, 2012)

Este sistema serviu de base para a maioria dos sistemas de controle de contas na Europa e também fora dela, como se observa no subitem 2.1.4 deste capítulo.

3.1.3 Sistema de Fiscalização Soviético.

Este sistema também é conhecido como sistema político-partidário. Ocorre que anteriormente a Rússia fazia parte da URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, um Estado cujo sistema político era Socialista e Unipartidário, portanto o controle das contas era realizado perante um órgão do Partido, chamado

de Rabkin, e em 1944 foi constituído um Ministério para também atuar na fiscalização de suas contas. (ROSA JUNIOR, 1999).

3.1.4 Sistema de Fiscalização Brasileiro

Observa-se que o Brasil possui um sistema de controle de contas que se assemelha ao francês, italiano e belga, possui também um Tribunal de Contas, cujas atribuições são previstas pela Constituição Federal de 1988 em seus arts. 70 a 74, que determina inclusive a obediência da Administração Pública à lei.

No entanto, não se nega a semelhança com o sistema inglês, como descreve Aguiar, Albuquerque e Medeiros (fl. 142) *in verbis*:

Este modelo, adotado no século XIII, serve de referência para o sistema de controle adotado no Brasil, onde o Poder Executivo é fiscalizado pelo Poder Legislativo. [...] A atual Constituição Federal apresenta de forma clara diversas formas de controle parlamentar direto.

O tema causa divergências, no entanto, por epílogo, resta em mente que o Executivo é fiscalizado pelo Legislativo, que se divide em dois: controle político e controle financeiro.

Controle político refere-se ao controle exercido pelos membros do Poder Legislativo de forma direta, na forma citada pelos autores, qual seja o controle efetuado por intermédio do Congresso Nacional, Câmara de Deputados e Senado Federal, no que concerne ao âmbito federal; pelas Assembleias Legislativas, nos Estados e pela Câmara de Vereadores quando se trata de Municípios. (GUERRA 2. Fl. 24)

Como controle financeiro, entende-se por controle efetuado de maneira indireta por órgãos específicos. O texto constitucional dita que o controle, a cargo do Congresso deve ser feito com auxílio do Tribunal de Contas da União. A palavra auxílio gera demasiada controvérsia, pois a priori pode-se entender uma relação de subordinação, onde o Tribunal de Contas encontra-se inferior em relação ao Congresso. Contudo, diverge-se desse sentido, entendendo-se que inexistente essa relação de subordinação da Corte de Contas ao Legislativo, sendo órgão independente. (DECOMAIN, 2006 FL. 46)

Dessa forma:

A redação do texto é inequívoca ao afirmar que os mecanismos necessários do controle externo são de exclusiva competência do TCU, e não do Congresso Nacional. Ou seja, o Congresso Nacional não possui competência para realizar auditorias, para registrar ou negar registro a aposentadorias, para julgar contas dos gestores (exceto do Presidente da República) ou para realizar qualquer das atividades mencionadas no art. 71. [...] Desse modo, não obstante seja conferida ao Congresso a titularidade do exercício do controle externo, os instrumentos necessários ao seu exercício são conferidos ao TCU. [...] O termo auxílio tem sido objeto de inúmeras controvérsias e incompreensões. Desde já afirmamos que não há qualquer subordinação por parte do TCU em relação ao Congresso. Não há qualquer decisão do TCU sujeita a revisão ou controle pelo Congresso. Das decisões do TCU, não cabe qualquer recurso dirigido ao Congresso Nacional. [...] Com esta decisão do STF (ADI N. 3715, Publicado no Informativo STF n. 428) afasta-se em definitivo a controvérsia acerca da subordinação do TCU ao Congresso Nacional. (FURTADO, 2010 fl. 1120)

Também seguindo no pensamento de independência:

Órgãos independentes são os originários da Constituição e representativos dos Poderes de Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário -, colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro. Por isso, são também chamados órgãos primários do Estado. Esses órgãos detêm e exercem precipuamente as funções políticas, judiciais e quase judiciais outorgadas diretamente pela Constituição, para serem desempenhadas pessoalmente por seus membros (agentes políticos, distintos de seus servidores, que são agentes administrativos), segundo normas especiais e regimentais.

Nessa categoria encontram-se as Corporações Legislativas (Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembléias Legislativas, Câmaras de Vereadores), as Chefias do Executivo (Presidência da República, Governadorias dos Estados e do Distrito Federal, Prefeituras Municipais), os Tribunais Judiciários e os Juízos singulares (Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores Federais, Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados-membros, Tribunais do Júri e Varas das Justiças Comum e Especial). De se incluir, ainda, nesta classe o Ministério Público federal e estadual, as defensorias públicas e **os Tribunais de Contas da União, dos Estados-membros e Municípios, os quais são órgãos funcionalmente independentes e seus membros integram a categoria dos agentes políticos, inconfundíveis com os servidores das respectivas instituições.** (grifo nosso) (MEIRELLES, 2010, 71-72)

Assim, considera-se o Tribunal de Contas como instituição estatal independente, e como assegura a Constituição Federal em seu art. 73 parágrafo terceiro aos seus integrantes as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário. Desvinculado de qualquer um dos poderes. (MEDAUAR, 2008 fl. 389)

Portanto, controle financeiro é aquele efetuado por meio de órgãos especializados a este fim, ou seja, os Tribunais de Contas, já que criados

especificamente para exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de todos os órgãos e entidades do Estado.

Esses conceitos, inclusive do posicionamento do Tribunal de Contas no Estado Federativo Brasileiro é imprescindível para compreender que, então, o sistema de fiscalização de contas brasileiro possui semelhanças com o sistema francês, visualizado no controle indireto efetuado pelo Tribunal de Contas. Versa Marcos Nóbrega (NOBREGA, 2011, FL. 56), “São exemplos de países que adotam esse modelo (judicial/napoleônico): Brasil, Portugal, França Itália, Espanha e países africanos francófonos e de língua portuguesa” bem como também possui semelhanças com o modelo com o sistema adotado na Inglaterra pelo controle direto efetuado pelo Congresso Nacional (FURTADO, 2010).

Logo, segundo Costa (2006) o sistema desenvolvido no Brasil é único no mundo, não se atendo a um único modelo base, mas sim misto.

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 Judiciário. Esse hibridismo e adaptabilidade são características bem típicas do Brasil e das Instituições brasileiras, e o que pode torná-las maduras e perenes (RIBEIRO apud COSTA, 2006 fl. 43)

Por esse hibridismo vislumbrado no sistema brasileiro é que levam os doutrinadores apresentarem divergências no entendimento, não chegando a um consenso, dita o autor referido.

Discorda-se, no entanto, pois Como sistema misto de fiscalização tem-se a Argentina que no âmbito federal adota o modelo de fiscalização adotado é o de Auditoria Geral e, no âmbito das províncias, o modelo adotado é o de Tribunal de Contas. (ARGENTINA, 2012).

Já conforme se observa no primeiro parágrafo, art. 47-2 da Constituição francesa:

"O Tribunal deve assistir o Parlamento no controle da ação governamental. Ele assiste o Parlamento eo Governo no acompanhamento da implementação das leis financeiras e de financiamento da aplicação da lei da segurança social, bem como na avaliação de políticas

públicas. Através dos seus relatórios públicos, ajuda a informar os cidadãos. [...]"¹⁰

A Corte de Contas francesa é um Tribunal administrativo, e embora a Constituição dite “assistir o Parlamento” no sentido de auxiliar, é um órgão independente (França, 2012), de mesmo modo é o Brasil. Com segurança, afirma-se que o sistema de controle de financeiro do Brasil adveio do sistema de controle de contas francês.

Como mencionado na introdução deste capítulo, pode classificar o controle da administração pública quanto à localização do controlador. Ou seja, se aquele que controla encontra-se dentro do órgão controlado, fora do órgão controlado, porém dentro de outro órgão ou então fora de qualquer órgão da administração pública.

Destarte, tem-se o Controle Interno o Controle Externo e o Controle particular.

3.2. CONTROLE INTERNO

Também chamado de autocontrole, o controle interno é o controle efetuado pelo próprio órgão nas dependências de sua estrutura. (ALEXANDRINO, PAULO, 2006) Ou seja, todas as atividades, os procedimentos, todos os atos que tem por intuito garantir o respeito aos objetivos do respectivo órgão da administração pública. Não somente os órgãos da administração pública direta, mas também indireta. Melhor explica Araújo (2010, pg. 1183):

É exercido não só pelo Executivo em relação a seus órgãos, como também pelo Legislativo e Judiciário, em relação a suas próprias estruturas administrativas (autotutela), e que nos termos do art. 74 e § 1º, da Constituição Federal, deverá ser efetuado de forma integrada entre os três Poderes. Também significa o controle tutelar transcendente do Executivo, nos estritos termos da lei, sobre as entidades criadas pelo Estado e que integram cada Administração Indireta ou descentralizada, pois embora exterior à entidade sob controle, é interno em relação ao Poder Executivo do qual descende a entidade. Além disso também abrange o controle

¹⁰ ARTICLE 47-2. La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

hierárquico interno exercido dentro da própria entidade descentralizada, por ela em relação a seus órgãos e agentes.

Nesses mesmos termos:

Controle interno é aquele exercido por órgãos de um Poder sobre condutas administrativas produzidas dentro de sua esfera. Desse modo, o controle que um órgão ministerial exerce sobre os vários departamentos administrativos que o compõe se caracteriza como interno, e isso porque todos integram o Poder Executivo. No Judiciário, Por exemplo, é controle interno o que a Corregedoria exerce sobre os atos dos serventuários da Justiça. (JUSTEN FILHO, 2006, pg. 257)

Portanto, o controle interno são todas as formas de verificação dos atos do órgão ou entidade, demonstrando em seus pareceres e relatórios tanto os atos feitos dentro dos princípios da administração quanto todos os desvios e irregularidades ocorridos no decorrer do exercício.

O controle interno apareceu no ordenamento jurídico pela primeira vez em 1964 na Lei 4.320/64, em seu Capítulo II e III, onde se falou de controle interno e externo. Porém, até então não existia uma relação entre controle interno e externo somente em 1967, com o Estatuto Político, em seu art. 71, I que ditou ser uma das atribuições do controle interno é propiciar condições indispensáveis para eficácia do controle externo, e desta forma entrelaçando esses dois controles, que por essência tem a mesma finalidade, asseverar que a administração pública sempre esteja em acordo com o interesse público, a legalidade, e os demais princípios tratados no primeiro capítulo deste estudo. Somente na Carta Cidadã de 1988 que o controle interno passou a ser constitucional. (GUERRA, 2005)

Tem como princípios norteadores os mesmos consubstanciados no art. 70 da Constituição Federal e estudado no primeiro capítulo deste estudo, como também os previstos pelo art. 74 da mesma Carta (PEREIRA, 2010), *in verbis*:

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. (BRASIL, 1988)

Vislumbra-se no artigo supracitado a citação da eficácia e eficiência, oportuniza-se para explicar que eficácia consiste na relação entre o que foi planejado com o que foi obtido, se o resultado está de acordo com o esperado que foi preestabelecido. Já a eficiência busca a obtenção do mais alto nível de excelência, de produtividade, visa sempre atingir o mais alto patamar, utilizando do mínimo possível. Quando se fala em eficiência se fala em boa administração. Desta maneira se exprime do Decreto Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. (BRASIL, 1967)

Interessante também visualizar no artigo mencionado, a obrigatoriedade dos agentes de controle interno mediante irregularidade acionar o Tribunal de Contas. Ainda que não mencionado, não se exclui dessa responsabilidade a administração pública estadual e municipal.

Outro fato que ressalta aos olhos é a possibilidade de qualquer cidadão, qualquer partido político, associação, sindicato, de ser parte legítima para denunciar ao tribunal irregularidades ou ilegalidades, claramente na intenção de assegurar a transparência, bem como a possibilidade do controle particular, tratada no item 2.4 desde capítulo.

O controle interno abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quando à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, conforme dita o art. 70 da Constituição Federal, bem como todos os elencados pelo art. 74, estudado anteriormente. Com isso, seu objetivo é verificar todo o possível para corrigir todos os erros, como resultado é uma administração mais eficaz. (COSTA, 2006)

Cristalino a importância desse sistema de fiscalização e também que esta forma de controle é obrigação de todos os órgãos e entidades que compõe a administração pública, porém ainda não é uma realidade brasileira. (CASTRO, 2007)

Os Municípios, principalmente os de pequeno porte, não fruem de controle interno, e relutam para a implementação do sistema, mesmo este sendo de

caráter forçoso. Isso se dá por diversos fatores, como lista Guerra (2005, pg. 269-271) quais sejam:

- A rejeição dos governantes, por pensar ser inconcebível que seus subordinados os fiscalizem, de forma que se tornam subordinados dos seus subordinados. Como versa Mileski (2011), é uma visão errônea, uma vez que o controle interno tem por objetivo a garantia de uma boa administração, portanto, em auxílio o Prefeito Municipal. Ademais, o controle interno não fiscaliza a pessoa do Prefeito, mas todo o andamento do exercício, nisto se inclui até os funcionários de uma simples Portaria, exemplifica. Afinal, o levantamento desses dados de erro é justamente para efetuar a autocorreção de imediato, evitando também processos de controle externo, onde o gestor seria responsabilizado. O mesmo autor acredita, com razão, que o controle interno só é rejeitado por aqueles que não desejam administrar de acordo com os preceitos da lei, visando o interesse próprio e não o interesse público (GUERRA, 2005).

- Falta de coerção na obrigação do controle. Sabe-se que o direito provém da ponderança, da medição do justo, mas também do uso da força para se fazer valer, neste caso a norma constitucional somente obriga, e muito embora a obrigação por si só devesse se fazer suficiente, não o é. Falta a previsão de penalidade nos casos de não implantação do controle interno, de forma que sua não aplicação não gera nenhum dano ou resultado aos que se negam, ficando desta forma a obrigação apenas em tese (GUERRA, 2005).

- A proximidade das autoridades com os subordinados, nos municípios pequenos é de ser considerado um dos fatores para não observância da norma, vez que os laços de amizade se consolidam, os agentes de controle interno influenciando nas decisões de tomar alguma atitude concernente as autoridades, no caso, amigos (GUERRA, 2005).

- A escassa fonte de estudo e profissionais. Não há no país grande número de obras, pesquisas, artigos e principalmente a instituições de estudos referentes ao tema, por conseguinte, um desfalque em profissionais especializados para a implementação e para a execução do controle interno. É um dos motivos mais importantes, pois na ignorância do que fazer, nada se faz. Por este motivo que os Tribunais de Contas exercem também funções consultivas e principalmente educadoras. O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, por exemplo, todo o ano percorre todo o Estado oferecendo o que chamam de “Ciclo de Palestras” de

caráter educativo principalmente para os gestores e funcionários públicos da administração pública (GUERRA, 2005).

- Ausência de Modelo. Outro fator importante na carência de controles internos é a falta de um modelo de controle interno, nem mesmo um modelo norteador para sua implementação. A ausência deste é decorrente do item anterior, que, por conseguinte, fazem com que os gestores fiquem perdidos em como realizar um controle interno, mormente os dos pequenos municípios, afastados dos grandes centros (GUERRA, 2005).

É indiscutível que na postura brasileira todas as formas de controle são indispensáveis, sempre visando uma administração pública sublime, ou seja, eficiente, mas na conjuntura do país, uma administração pública com controle interno efetuado, seguindo dentro dos ditames das normas já resultaria num cenário bastante diferente aos cidadãos. Eis que é necessário e improrrogável a realização do controle interno em todas as vias administradoras, principalmente em todos os municípios brasileiros.

3.3. CONTROLE EXTERNO

O controle externo, por sua vez, é o controle exercido fora da estrutura da administração controlada. Um órgão de uma estrutura, de um dos Poderes fiscalizando outro órgão pertencente à outra estrutura, outro Poder.

Assim se verifica no conceito de Hely Lopes Meirelles (2010, pg. 612):

É o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo controlado, como, p. Ex, a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo (CF, art. 49, V); a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público sobre determinado ato ou contrato administrativo, ou a recomendação, por ele feita, "visando à melhoria dos serviços públicos", fixando "prazo razoável para adoção das providências cabíveis" (art. 6º, XX, da Lei Complementar 75, de 2.5.93).

Foca-se este estudo no que se refere à fiscalização da atividade financeira da administração pública.

Segundo a Carta Cidadã vigente, especificamente no seu art. 49, inciso X, atribuiu ao Congresso Nacional à competência exclusiva de fiscalizar e controlar

diretamente os atos do Poder Executivo, incluindo os de administração indireta. Ou seja, o controle externo é de Titularidade do Congresso Nacional.

De mesmo modo dispõe o art. 70 da mesma norma:

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. (BRASIL, 1988)

Ainda que os artigos referidos tratem do controle externo como prerrogativa unicamente do Congresso Nacional, o art. 71 da Carta Maior dita que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”. Destarte, partindo do pressuposto já analisado de que o Tribunal de Contas é um órgão independente e autônomo, cabe a interpretação de que o controle externo não é de exclusiva competência do Congresso, mas o realiza concomitantemente com o Tribunal de Contas para assegurar de melhor maneira possível uma boa gestão.

Por esse motivo, a compreensão da divisão do controle externo do Poder Legislativo em controle político e o controle financeiro também conhecido como técnico. O primeiro referente ao Legislativo e o segundo de competência da Corte de Contas. (CASTRO, 2007)

No que cabe ao controle legislativo político exercido pelo Congresso Nacional, conforme expresso no art 49 da Carta Maior:

- Sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
- Julgar anualmente as contas prestadas pelo presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
- Fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas casas os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;
- Escolher dos terços dos membros do Tribunal de Contas da União.

Destaca-se também, como controle externo desenvolvido pelo Poder Legislativo acerca da fiscalização da gestão pública exercido pelo Congresso Nacional as comissões parlamentares, as comissões parlamentares de inquérito e a Comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização do Congresso Nacional. (GASPARINI, 2010).

As comissões parlamentares, que tanto podem ser temporárias ou permanentes, encontram-se no art. 58¹¹ da Carta Constitucional, tem como competência realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes as suas atribuições; receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou comissões das autoridades ou entidades públicas; solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (BRASIL, 1988).

Já as comissões parlamentares de inquérito, igualmente previstas no art. 58, no parágrafo 3º, exercem controle da Administração de caráter eventual, assim que detectada algum indício de irregularidade. São as conhecidas CPIs e CPMLs. Aquela é criada mediante um terço dos membros das respectivas casas legislativas, podendo ser da Câmara dos Deputados, do Senado ou então do Congresso Nacional. A segunda, por sua vez, é denominada Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, cuja disposição é obrigatoriamente de deputados e senadores. (MELLO, 2010)

Por fim, a comissão mista esta prevista no art. 72 da Constituição Federal, tem caráter permanente composta de deputados e senadores, tem como competência a fiscalização das despesas. Diante de indícios de despesas que não foram autorizadas, pode solicitar a autoridade responsável para que apresente justificativas no prazo de cinco dias. Se os esclarecimentos não forem prestados ou se derem de maneira insuficiente, a comissão mista solicitará ao Tribunal de Contas pronunciamento conclusivo sobre a matéria, num prazo de trinta dias. Caso o Tribunal entender por irregular as despesas ocorridas, a comissão poderá propor ao Congresso a sustação, caso entenda que causará graves danos ao erário. (CHAVES, 2007)

Consoante já mencionado, o Tribunal de Contas tem fundamental participação no controle externo da administração pública, quiçá o órgão de maior importância na efetividade deste modo de controle. Define Meirelles (2010, p. 646) como cargo do Tribunal de Contas o controle de legalidade contábil e financeira.

¹¹ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

A Corte de Contas tem por atribuições as expressas no art. 71 da Constituição Federal:

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

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

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

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

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

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

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

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

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

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

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. (BRASIL, 1988).

Essas atribuições são próprias do Tribunal de Contas, como auxílio ao Parlamento, no entanto ainda assim exclusivas do Tribunal, não podendo ser exercidas pelo Congresso se este o desejar. (PEREIRA, 2010)

Essas competências são divididas em grupos distintos, formando as funções básicas do Tribunal de Conta, quais sejam as funções fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Funções estas aprofundadas na terceira parte desta perquirição.

As regras instituídas para o Legislativo e Tribunal de Contas da União concernente ao controle externo visualizadas ao longo deste capítulo também são aplicadas aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, bem como para as Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores¹². (BRASIL, 1988)

Primordial é o entendimento do papel do Tribunal de Contas na fiscalização da administração pública, assunto que necessita mais que um tópico, razão esta que se protela o debate ao próximo capítulo da pesquisa.

3.4. CONTROLE PARTICULAR

O Controle Particular também conhecido como controle social é o controle mais importante e o de mais difícil execução na conjuntura brasileira. É, pois, o controle executado pelos administrados, ou seja, por todos os cidadãos.

O controle interno e externo, ainda que um dentro da sua estrutura e o segundo fora dela, ambos recaem sobre os próprios poderes, sobre a própria administração. É o Estado fiscalizando o Estado, pelo princípio tripartite de Montesquieu. Por sua vez, o controle particular é um controle realizado por um agente não estatal.

Assim define Siraque (2009 pg. 99):

O controle social é realizado por um particular, por pessoa estranha ao Estado, individualmente, em grupo ou por meio de entidades juridicamente constituídas, sendo que, nesse caso, não há necessidade de serem estranhas ao Estado, mas pelo menos de uma parte de seus membros eleita pela sociedade. Citamos, como exemplo, de pessoas jurídicas de caráter público, os conselhos de saúde e a Ordem dos Advogados do Brasil, os quais foram instituídos por lei. Como exemplo de entidades de caráter privado que podem fazer o controle social, mencionamos todas as organizações não governamentais constituídas há mais de um ano, desde que a tal finalidade conste de seus estatutos sociais. (grifo do autor).

O que se entende é que qualquer pessoa pode diretamente fiscalizar a administração pública, uma vez na qualidade de administrados e maiores interessados numa boa administração. Daí se tira sua importância.

¹² 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.

A dificuldade mencionada acontece, pois diferentemente dos demais controles onde pode ser instituído pela força da lei, o controle particular já não acontece o mesmo. Depende da vontade da população de participar, de cada um exercer sua cidadania.

O primeiro capítulo ao tratar de transparência trata conseqüentemente também de controle social, e como ora dito, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha interposto obrigações à administração pública para efetivo conhecimento do povo, como se observa nos seus seguintes artigos:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (BRASIL, 2000).

O controle incentivado, por sua vez, não é efetuado plenamente, pois o país não cultiva uma cultura participativa, não por falta de interesse¹³, mas por falta de conhecimento.

Mas não é só na Lei de Responsabilidade Fiscal que se verifica o controle particular. Como todos os demais controles também estão previsto na Constituição

¹³ O movimento a Lei de Ficha Limpa, é um exemplo de interesse do povo, pois o projeto dele saiu. Contudo, a politização ainda é muito fraca na atualidade brasileira.

Federal como princípio fundamental do Estado. Foi à primeira matéria tratada pela Carta Maior, uma vez que o poder advém do povo, assim escreve o art. 1 da norma. Assim também pode ser observado inserido nos direitos e garantias fundamentais do art. 5º, quais sejam o direito a informação administrativa, direito de petição e certidão em repartições públicas. Não se esquecendo do art. 74 § 2º¹⁴ o qual garante direito a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato de apresentar denúncias de eventuais irregularidades ou ilegalidades as contas ao Tribunal de Contas. Dentre inúmeros outros artigos e leis que deixam cristalino a força do cidadão frente a fiscalização da administração. (MILESKI, 2011)

Assim, os remédios constitucionais, meios que cada cidadão dispõe para acionar seus direitos perante a Administração pública, no intuito de corrigir os atos por ela praticados que sejam lesivos de direitos tanto individuais quanto coletivos. São os remédios o habeas corpus, habeas data, mandado de segurança individual e também o coletivo, mandado de injunção, ação popular e o direito de petição e ação civil pública. (DI PIETRO, 2002)

A relevância deste controle é irrefutável, não obstante é o controle de menor tratamento por parte dos pesquisadores, não diferente dos administradores da Administração Pública, afinal estes não apresentam interesse em serem inspecionados, de modo que a educação cívica e política são preteridas em relação às políticas assistencialistas, quando deveriam agir concomitantemente para o crescimento e fortalecimento político cultural do país e para quem sabe um dia estas não serem mais necessárias a família brasileira.

¹⁴ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

§ 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.

4 EFICÁCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Todo o estudo prévio percorrido até este presente capítulo teve como intuito compreender e agora poder situar o Tribunal de Contas no Sistema de Administração brasileiro.

Dessa maneira, as Cortes de Contas no Brasil são tribunais administrativos que julgam as contas dos administradores públicos e também todos os responsáveis por dinheiros, contas ou bens públicos, ou seja, onde existe qualquer valor público tem-se a atuação do Tribunal de Contas, nos ditames da Constituição Federal vigente no artigo 71 já vislumbrado nessa pesquisa.

Assim como evidencia o capítulo anterior, as Cortes de Contas são indispensáveis para assegurar os princípios constitucionais previstos à Administração Pública no que concerne a matéria financeira, ou seja, para o efetivo controle das contas públicas.

Tendo esse caráter de imprescindibilidade restou como objeto de estudo se este importante órgão é eficaz no que lhe cabe. Para responder a indagação é necessário, a priori, conhecer o Tribunal, e posteriormente conhecer suas funções, tendo em mente que se as funções que lhe são atribuídas são satisfeitas então a Corte cumpre seu papel na estrutura do Estado, por outro lado, se suas funções não são realizadas então não há que se falar em Eficácia das Cortes de Contas.

Como já se sabe o Tribunal de Contas efetua o controle financeiro das contas públicas, é um órgão colegiado, sendo o Tribunal de Contas da União composto por nove ministros, onde seis deles são indicados pelo Congresso Nacional, um pelo presidente da República e dois, escolhidos dentre auditores e membros do Ministério Público que funciona junto ao Tribunal de Contas. Já os Tribunais dos Estados e Municipais compõem o Plenário sete Conselheiros (art. 75, parágrafo único, Constituição Federal)¹⁵, onde três são determinadas pelo Governador do Estado, destas três uma devendo ser escolhido entre os Auditores Fiscais de Controle Externo, outra entre os Membros do Ministério Público junto ao

¹⁵ 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.

Tribunal de Contas e a terceira sim de livre escolha. Os outros quatro conselheiros são escolhidos pela Assembleia Legislativa do Estado. Observa-se, portanto, que o corpo de Ministros ou então Conselheiros é escolhido mediante participação do Executivo e também Legislativo, a fim de que o órgão seja mais decoro e democrático. (MILESKI, 2011)

Tanto os Conselheiros quanto os Ministros ainda que sejam indicados para exercer seu papel devem necessariamente preencher alguns requisitos, quais sejam: possuir mais de trinta e cinco anos de idade e menos de sessenta e cinco anos, idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de Administração Pública; mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos supracitados. Desta maneira versa o art. 73 da Carta Constitucional. (CHAVES, 2007)

O Plenário dos Tribunais de Contas ainda conta com Auditores que são selecionados por meio de concurso público e provas e títulos, e sua função é substituir os Ministros, ou então Conselheiros no caso dos Tribunais de Contas dos Estados/Municípios quando for necessário.

Além dos componentes do Plenário, a Corte dispõe de auditores fiscais de controle externo e auditores fiscais de controle interno escolhidos por concurso público e prova de títulos e suas atribuições são atuar nas diretorias técnicas dos Tribunais.

Conforme a Carta Magna, o Tribunal de Contas da União possui jurisdição própria e privativa em todo o território nacional, sobre matérias e pessoas físicas ou jurídicas, pública ou privada, que possua algum envolvimento com os valores públicos, seja utilizar, arrecadar, administrar ou guardar. Os Tribunais do Estado, por sua vez, possuem jurisdição na extensão do território do seu respectivo Estado, e dos valores que a este cabe, assim também vale para os Tribunais Municipais. (CHAVES, 2007)

Vale a ressalva que não estão somente sujeitos a jurisdição do tribunal agentes públicos, como dito acima, entidades privadas de personalidades jurídicas privadas também estarão sob análise do Tribunal se receberem dinheiro público.

Destarte, todos os anos os responsáveis pelo financeiro público devem submeter ao respectivo Tribunal as contas para as devidas prestações. Uma vez descumprido, os responsáveis estão sujeitos a Tomada de Contas Especial, a

qualquer tempo Esse processo também é cabível nos casos de desfalques e desvios ou qualquer ato ilegal que se verifique resultando em dano no erário. (AGUIAR, ALBUQUERQUE, MEDEIROS, 2011)

Cada processo das Cortes de Contas possui um Ministro ou Conselheiro Relator, que vai proferir seu voto tendo por base as apreciações e pareceres elaborados pelas áreas técnicas.

As atribuições do Tribunal de Contas da União estão previstas nos artigos 33, § 2º, 70, 71, 72, § 1º, 74, § 2º e 161 parágrafo único da Carta Cidadã. Dentre elas, apreciar as contas anuais do Presidente da República, Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou solicitação do Congresso Nacional; Apurar denúncias de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades. As atribuições conferidas ao Tribunal de Contas da União devem ser interpretadas adequadamente para os Tribunais Estaduais e Municipais, nesses casos, apreciar as contas do Governador e/ou Prefeitos, realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou solicitação da Assembleia Legislativa, etc. (BRASIL, 2012)

Contudo, os Tribunais Estaduais e Municipais serão regidos pela Constituição dos respectivos Estados (MATIAS-PEREIRA 2010). Assim dita o art. 75 da Constituição Federal, *in verbis*:

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.(BRASIL, 1988)

Indubitável que as Cortes de controle de Contas são instrumentos de que o Brasil frui para fomentar a transparência, a probidade e a eficiência na gestão da coisa pública, sendo esta, portanto, sua finalidade.

4.1 FUNÇÕES TRIBUNAIS DE CONTAS

Para atingir sua finalidade, por meio da interpretação da norma maior, é possível observar algumas funções básicas e inerentes dos Tribunais de Contas sendo elas a função fiscalizadora, função consultiva, função informativa, função

normativa, função de ouvidoria, função administrativa, função corretiva, função sancionadora. Além destas funções, o Tribunal de Contas também exerce caráter educativo.

4.1.1 Caráter Educativo.

O Tribunal de Contas da União assim define o seu caráter educativo:

Atua o Tribunal de Contas da União de forma educativa, quando orienta e informa acerca de 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. (BRASIL, 2012)

Contudo, seu caráter educativo vai muito além que esta concisa definição.

A partir do ano de 1998, com o advento da Emenda Constitucional n. 19, em seu art. 39, § 2º ficou determinado que a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos. Mas essa não é uma realidade vislumbrada, mesmo constituindo um dever do Estado, e como resultado é a falta de qualificação funcional, por consequência uma administração pouco eficaz (BRASIL, 2012).

O Tribunal de Contas, por sua vez, não partilha desta realidade, pois têm em seu corpo técnico servidores altamente qualificados, de diversas áreas interdisciplinares, como Direito, Economia, Administração, Contabilidade, Engenharia, entre outros. Permite, então, que seu desempenho seja mais satisfatório e mais consciente da sua função na sociedade. O exemplo disso é um órgão que busca maior satisfação das suas funções, com a ciência de que educar e aprimorar são melhor que ter de posteriormente penalizar (MILESKI, 2011).

Por este motivo que o Tribunal de Contas promove inúmeros cursos, palestras, cartilhas e guias para os gestores, no intuito de diminuir contas rejeitas por erros de ignorância do administrador.

Como exemplo

O exemplo mais cadente dessa nova perspectiva envolve o entendimento e a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não fosse a atuação dos Tribunais de Contas brasileiros, produzindo artigos, livros, manuais, cursos e seminários, mas sobretudo, com uma ação de controle rígida na exigência de cumprimento dos dispositivos legais, certamente, haveria muito mais

dificuldades do que houve para implantação da Lei Complementar nº 101/200.(MILESKI, 2011, pg. 373)

Sem poder deixar de citar os Ciclos de Palestras produzidos pelos Tribunais de Contas, que viajam por todas as regiões de seus respectivos estados, aproximando-se dos gestores e educando no que se verifica serem as maiores falhas cometidas, nos assuntos atuais e nos pertinentes.

O Tribunal de Contas vê-se comprometido com a sociedade, portanto a busca pela máxima eficácia possível é, e assim deve ser constante. O dever de educar transcende apenas aos servidores, como sabedores da relevância das atuações de controle, nesse caso do controle social, as Cortes também educam o povo. E nisso se inclui também as crianças. O Tribunal de Contas da União, por exemplo, tem o programa chamando “TCU para crianças” com jogos no seu portal eletrônico e cartilhas ilustradas em forma de contos, para o fácil entendimento dos pequenos cidadãos. (BRASIL, 2012)

Mais que um órgão de controle externo, as Cortes de Contas são instrumentos indispensáveis que a sociedade dispõe para sua segurança na atividade financeira do Estado e para a implantação eficaz das políticas públicas.

4.1.2 Função de Ouvidoria

Consiste em função de ouvidoria o fato de que o Tribunal de Contas pode receber denúncias ou representações referentes a irregularidades ou ilegalidades que lhe sejam comunicadas por responsáveis de controle interno, por autoridades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. (BRASIL, 2012)

Versa Mileski (2011 pg, 367):

A experiência na aplicação desse dispositivo constitucional tem demonstrado a sua validade como instrumento de controle, funcionando na defesa do interesse público. Os Cidadãos e as organizações, de um modo geral, têm efetuado um grande número de denúncias ao órgão de controle e o Tribunal de Contas, por sua vez, tem procurado agir com celeridade na apuração dos casos, tomando as medidas necessárias para a sustação dos atos irregulares e a responsabilização daqueles apurados em culpa. Por esse motivo, entendemos esta nova função como um dos mais relevantes avanços no aperfeiçoamento do sistema de controle das contas públicas.

Observa-se, portanto, que essa função é de suma importância para o exercício do controle social, anteriormente tratado, aproximando o cidadão na

condição de administrado da gestão de seus interesses, garantindo uma efetividade maior no controle externo.

4.1.3 Função Consultiva

A função consultiva consiste em elaboração de um parecer técnico prévio e individualizado, sobre as contas prestadas anualmente como fim de servir de base para o julgamento. (CHAVES, 2007)

Faz parte, inclusive, da função consultiva a elaboração de uma resposta em tese à indagação hipotética elaborada por autoridades reais. Frisa-se que as consultas feitas por estes gestores devem necessariamente ser de plano fictício (GUERRA, 2005).

As respostas a esses casos hipotéticos não devem ser confundidos como norma, mas sim são considerados como prejudgados. A norma, quando estipulada, passa a valer da sua data de publicação ou *vacatio legis*, não podendo retroagir a casos anteriores a essa data. Prejudgado refere-se a um entendimento do Tribunal a cerca daquela matéria, ou seja, todos os casos iguais ao prejudgado terão aquele entendimento, seja anterior ou posterior a resposta do Tribunal.

Essa função não pode ser visualizada no texto constitucional, no entanto, é essencial tomando por base a falta de conhecimento dos gestores da administração pública. Essa carência técnica necessita de orientação para minimizar o maior número de eminentes falhas, sendo este o objetivo desta função evitar cometimento de falhas que possam culminar em prejuízos financeiros ou desvios da finalidade dos serviços públicos (MILESKI, 2011).

É uma função que aproxima o gestor do Tribunal, que de certa maneira agora funciona sim como um órgão auxiliar, mas não do Legislativo e sim auxiliar da boa gestão financeira, primando sempre por esta.

4.1.4 Função Informativa

Consiste no dever do Tribunal de Contas em prestar as informações solicitadas pelos órgãos do Legislativo, bem como a prestação de relatórios das atividades dos tribunais de contas a estes respectivos órgãos. (CHAVES, 2007)

Essa função também se refere ao dever do Tribunal de Contas de informar os órgãos competentes em forma de representação sobre irregularidades ou abusos que tenham causado dano ao Erário. (MILESKI, 2011)

Em 16 de maio de 2012 entrou em vigor a Lei n. 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação. Mais uma norma que visa maior garantia da transparência da Administração Pública. A respectiva lei determina que agora o sigilo seja exceção, sendo em regra públicas todas as informações do Estado. O Tribunal de Contas, em vista da sua função Informativa já havia aprovado a Resolução n. 249/2012 sobre o acesso a informação. Diversos dados relativos à execução financeira e orçamentária do TCU já se encontram disponíveis no seu portal eletrônico independentemente de requerimento (BRASIL, 2012).

A conclusão que se extrai é o evidente interesse das Cortes de Contas em cumprir seu papel Informativo na sociedade.

4.1.5 Função Normativa

É o poder atribuído ao Tribunal de Contas de expedir atos normativos ou instruções de cumprimento obrigatório pelos órgãos e entidades pela Corte fiscalizados. A não observância das instruções ou atos normativos pode acarretar em responsabilização do transgressor. (BRASIL, 2012).

4.1.6 Função Fiscalizadora

A função fiscalizadora, onde grande parte de suas competências estão inseridas, consiste na realização de auditorias e inspeções, bem como o monitoramento de programas governamentais em órgãos e entidades federais, seja por iniciativa própria ou estimulada pelo Congresso Nacional/Assembleia Legislativa ou para apurar denúncias. (CHAVES, 2007).

Faz parte também desta função, a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público. (FURTADO, 2010).

A fiscalização consiste basicamente em avaliar a gestão dos recursos públicos, por meio de processos que visam capturar dados, informações, estudar e elaborar um parecer técnico sobre a gestão.

4.1.7 Função Corretiva

Ao constatar ilegalidade ou irregularidade o Tribunal de Contas fixará prazo para que o responsável tome as providências necessárias ao cumprimento da lei. Sendo a determinação não atendida o Tribunal fixa a sustação do ato impugnado, comunicando desta decisão ao poder Legislativo. (FURTADO, 2010)

Esta função segue um caminho lógico posterior a função fiscalizadora, ou seja, após o relatório técnico levantar as irregularidades constantes na gestão, comunica aos responsáveis apontados cabe a estes então a correção destas irregularidades dentro de um prazo estipulado pela Corte (GUERRA, 2005).

Nem toda irregularidade é cabível a sanções, não se pode deixar sem observância, por este motivo essa função corretiva se faz importante, para que o erro não permaneça, sempre, volta-se a frisar, para que se efetue uma boa gestão.

4.1.8 Função Sancionadora

A Função sancionadora nada mais é que a aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do respectivo Tribunal de Contas, bem como outras leis sobre a matéria que abrange os Tribunais como a Lei de Crimes Fiscais (Lei n. 10.028, de 2000) nos casos de irregularidade ou ilegalidade das contas. (CHAVES, 2007).

O objetivo dessa função é desmotivar o administrador de cometer as irregularidades, vez que conhecendo as sanções possíveis aplicadas a má gestão, exercerão sua administração com maior primor. (GUERRA, 2005).

De mesmo modo que a função corretiva vem após a função fiscalizadora, também ocorre com a sancionadora. No entanto, deve-se tomar cuidado para não cair em erro ao pensar que segue da seguinte ordem, fiscalizar, corrigir e depois sancionar. As funções corretivas e sancionadoras podem estar concomitantemente no processo, não necessariamente uma após a outra. O Parecer técnico pode apontar irregularidades a serem corrigidas dentro de um prazo legal, configurando a função corretiva, bem como juntamente verificar ilegalidades de que se tenha aplicação de sanções. (GUERRA, 2005).

Não se falará aqui quanto a natureza e aplicabilidade dessas sanções, pois essa discussão é mais intensa e protelada pra um tópico próprio. Importante, por hora, é o conhecimento que o Tribunal de Contas aplica sanções.

4.1.9 Função Administrativa

Refere-se essa função ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis pela coisa pública, ou seja, dinheiros, bens ou valores públicos efetuados pelo Tribunal de contas.

As contas podem ser julgadas de três formas, regulares, regulares com ressalva e irregulares. São regulares as contas que demonstram perfeitamente a previsão com a execução. Ou seja, exatidão dos demonstrativos contábeis, observando a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos. (BRASIL, 2012).

Regulares com ressalva são as contas que apresentam irregularidades que não ocasionam em dano ao erário. Nestas circunstâncias o Tribunal de Contas quita o responsável, mas ordena a correção das falhas apontadas (BRASIL, 2012).

Irregulares são as contas que apresentam irregularidades ou ilegalidades, pode ser omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou com infração à norma legal ou regulamentar; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico e desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (BRASIL, 2012).

Lembrando que em casos de contas irregulares, conforme a função sancionadora vista, onde houver dano ao erário, ou seja, débito, o Tribunal de Contas deve condenar ao responsável ao pagamento da dívida atualizada e com juros de mora. Frisa-se que débitos e multa têm eficácia de título executivo extrajudicial.

Nesse sentido:

Faz-se imperioso deixar claro que a cobrança de um prejuízo causado (imputação de débito) tem natureza de responsabilização civil para a recomposição do status quo ante dos cofres públicos, que foi alterado pela ação do responsável. **Cobrar débito não é impor sanção.** (CHAVES, 2007, pg.46-47; grifo do autor)

Como efeito das contas julgadas irregulares, pode a Justiça Eleitoral impedir que o responsável candidate-se a cargo eletivo, por exemplo.

Sendo as contas julgadas irregulares com dano ao Erário por desfalque ou desvio da coisa pública o Tribunal de Contas realiza sua função informativa, ou seja, informa ao órgão competente, Ministério Público, para ajuizamento das ações cíveis e penais possíveis.

Essa função também é conhecida por função judicante, contenciosa ou jurisdicional, o que gera controvérsia entre os doutrinadores, dentre eles Medauar (2012) e Evandro Martins Guerra (2005) como passa expor no próximo tópico.

4. 2 NATUREZA E EFICÁCIA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Primeiramente não há de se confundir a eficácia das decisões com a eficácia do órgão como um todo – proposta dessa pesquisa. No entanto, para se chegar a resposta que levou o presente estudo, precisa-se estudar também a eficácia de suas decisões.

Como se observa ao longo desta pesquisa, o Tribunal de Contas gera muita controvérsia, seja sobre sua origem ou quanto seu posicionamento no ordenamento administrativo brasileiro. Essas questões não permeiam somente o campo teórico, mas sim tem resultados fáticos, ou seja, os efeitos variam conforme se altera o entendimento do Tribunal de Contas na estrutura da Administração. Suponha-se que os Tribunais de Contas pertençam ao Poder Judiciário, logo suas decisões teriam jurisdição e caráter de coisa julgada, sem direito a reapreciação por órgão de outro poder.

No entanto, o Tribunal de Contas não está figurado junto ao Poder Judiciário, porém por ter competência de órgão julgador das contas a natureza de suas decisões é nebulosa.

Conforme o tópico 3.1.8 e 3.1.9 deste capítulo, o Tribunal de Contas tanto julga as contas quanto aplica sanções quando estas não estão de acordo com os preceitos normativos. Por esta razão, existem duas vertentes, uma a qual reconhece que a Corte possui jurisdição e outra que nega a existência, alegando apenas o caráter administrativo do órgão.

Nesse sentido, de órgão administrativo e nada além, tem-se Medauar (2012), dita que nenhuma das atribuições dos Tribunais de Contas tem caráter jurisdicional, mas sim são decisões administrativas. Tem por base o inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, o qual determina que nenhuma lesão de direito poderá ficar excluída da apreciação do Poder Judiciário. Esse pensamento não é partilhado por Evandro Martins Guerra (2005), o qual preceitua que o Tribunal de Contas realiza tarefa própria, e não se submete a outra jurisdição. Em suas palavras:

Procedendo a essa espécie de julgamento, o Tribunal de Contas está realizando tarefa própria, típica, não se submetendo a outra jurisdição, visto tratar-se de função especializada. Por corolário, entendemos não haver possibilidade de sua decisão ser revista por outro órgão ou Poder, salvo Poder Judiciário, que poderá, tão só no caso de vício de legalidade, refazer o decisum [...] Autores existem que negam aos Tribunais de Contas o exercício da jurisdição, dizendo que, em face das regras do art. 5º, XXXV da Constituição, nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser excluída da apreciação do Poder Judiciário. [...] o dispositivo em tela ressalta que “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” Ora, a Constituição não é a lei, tampouco se trata como tal. Quando prescreve que a lei não excluirá, significa que ela mesma, a Constituição, não só pode, como efetivamente afastou matérias da jurisdição do Poder Judiciário, e o fez expressamente nos art. 52, I e II e 71, II. (GUERRA, 120-122)

Entendendo como Odete Medauar, se toda decisão da Corte de Contas for revista pelo Poder Judiciário, então o Tribunal nada mais é que um órgão técnico, cuja matéria de mérito poderá ser reapreciada, e, portanto, um órgão dispensável, vez que suas decisões de nada valem.

Assim explica Costa Junior (2001, pg. 40):

Evidentemente, aqueles que negam a estas Cortes o exercício de qualquer parcela de jurisdição entendem que não há limites à atuação dos órgãos do Poder Judiciário. Nada mais lógico. Se a decisão sobre as contas não contem nenhuma das características dos atos próprios da jurisdição, não há que se falar em óbices ou limites ao seu exame pelo Judiciário. As decisões dos Tribunais de Contas seriam então como meros atos administrativos, reversíveis a qualquer momento pela atuação de Juízes e Tribunais, que poderiam até adentrar o mérito das contas e analisar sua exatidão.

Bem como dita Seabra Fagundes (1984, pg. 89), “pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo.”

Essas divergências de correntes, no entanto, são superficiais conforme doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (1996, p. 39 artigo). O autor é crítico ao determinar que embora o Tribunal de Contas provoque inúmeras opiniões diversificadas, teses distintas, vez a importância do estudo das decisões dos Tribunais de Contas, em grande parte essas opiniões decorrem por má vontade ou ignorância, ou ambos, que desprezam a relevância dessas instituições.

Assim versa:

As teses que procuram reduzir o valor das decisões dos Tribunais de Contas pecam em três pontos: primeiro, porque não resistem a um exame sério e articulado; segundo, porque não correspondem a doutrina mais elaborada e a jurisprudência mais tradicional dos Tribunais Superiores; terceiro, porque assentam-se em silogismos e argumentações válidas se existisse apenas um direito processual. Esse último aspecto, tem por causa, - é forçoso reconhecer - a culpa maior dos que vivenciam na área jurídica de controle externo, porque os cênsios do acerto de suas posições não estabelecem uma dialética, confomando-se em que as teses de elaboração perfunctórias sejam mais divulgadas. Lamentavelmente, muitos ainda confundem popularidade da doutrina com correção e ciência. (FERNANDES, 1984, 83)

Não se discute que os Tribunais de Contas não são órgãos do Poder Judiciário, porém como já destacado também não faz totalmente parte da estrutura legislativa (ALVES, GOMES 2011). Os Tribunais de Contas são órgãos híbridos e *sui generis*, o que não significa inexistência de jurisdição.

Compreende-se então que o Tribunal de Contas detém jurisdição, e também que o Poder Judiciário pode, nos termos Constitucionais do art. 5º XXXV, reapreciar das decisões proferidas pela Corte de Contas. Essa possibilidade, contudo, não é plena. A mesma Carta Cidadã que permitiu essa possibilidade também deixou taxativo a competência exclusiva dos Tribunais de Contas de julgar as contas dos administradores. Logo, o reexame do judiciário somente ocorrerá nos casos em que se verificar que as decisões proferidas pela instituição de contas estão contaminadas pelo abuso de poder, excesso de poder ou manifesta ilegalidade. A decisão do Tribunal de Contas prevalece, exceto quando o procedimento que levou a decisão estiver contaminado violando a garantia maior do devido processo legal, ou contiver ilegalidade. (COSTA JUNIOR, 2001).

Sob a análise de Pontes de Miranda (1960, p. 95) a reapreciação da matéria de mérito efetuada pelo judiciário sobre a decisão dos Tribunais de Contas, ou seja, um juiz julga e outro rejulga, trata-se de absurdo *bis in idem*.

Este é o entendimento do Supremo Tribunal Federal nos seguintes termos:

Mandado de Segurança 7.280 – Relator Ministro Henrique D’Avilla, cuja ementa é a seguinte: **Ao apurar o alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas pratica ato insusceptível de revisão na via judicial a não ser quanto ao seu aspecto formal ou tísna de ilegalidade manifesta. Mandado de Segurança não conhecido.**

[...]

2. Mandado de Segurança 5.490-RJ – Relator Ministro Antônio Villas Boas, com esta ementa: Mandado de segurança denegado. **Os julgamentos de Tribunal de Contas, no uso da atribuição conferida pelo art. 77 da Constituição, só poderão ser cassados por mandado de segurança quando resultem de ilegalidade manifesta ou abuso de poder.** (MINAS GERAIS, 2004; grifo nosso)

E ainda:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N. 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA. 1. **A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92].** 2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n. 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005]. 3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n. 8.443/92. 4. **O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.** 5. A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental. Precedente [MS n. 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003]. 6. Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2007; grifo nosso)

Porquanto, não há que se falar em liberdade total do Poder Judiciário no âmbito do julgamento proferido pelos Tribunais de Contas.

Ressalva-se ainda que o Poder Judiciário, quando acionados, não fazem papel de órgão superior para interposição de recursos. Todas as vias recursais ocorrem dentro da própria estrutura do Tribunal de Contas que correu o processo. As Cortes Municipais não recorrem as Estaduais, e estas por sua vez também não recorrem ao Tribunal de Contas da União, isto serve para demonstrar que se esgotam todas as vias de revisão ou reconsideração do processo de contas no próprio Tribunal de Contas, fazendo coisa julgada administrativa. Ao Poder Judiciário tem-se uma nova ação, autônoma e independente. (CHAVES, 2007)

As decisões que as Cortes de controle proferem nos processos de imputação de débito ou multa fazem coisa julgada administrativa, como visto, e título executivo extrajudicial (vez que não faz parte do Poder Judiciário) e com força suficiente para não precisar a inscrição do título na Dívida ativa. Contudo, não cabe aos Tribunais de Contas executarem as decisões a que profere, sendo órgão sem personalidade jurídica. Cabe aos juízos de execuções a ação executória das decisões no Poder Judiciário (COSTA JUNIOR, 2001).

Nesses termos é o entendimento do Supremo Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE COBRANÇA. ACÓRDÃO DO TCU. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL.

1. Nos termos do artigo 23, III, "b" da Lei nº 8.443/92, o acórdão do Tribunal de Contas da União constitui título executivo bastante para cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável. Desse modo, não há necessidade de inscrição por Termo de Dívida Ativa para obter-se a respectiva Certidão prevista na Lei de Execução Fiscal, ensejando ação de cobrança por quantia certa.

2. Recurso especial não provido.

(BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2008; grifo nosso)

Ressaltando ainda o seguinte entendimento:

ADMINISTRATIVO - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - AÇÃO MANDAMENTAL MOVIDA PELO DISTRITO FEDERAL, REPRESENTADO PELA SUA PROCURADORIA-GERAL, CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS LOCAL - IMPOSSIBILIDADE - FALTA DE ATRIBUIÇÃO.

1 - Compete à Procuradoria-Geral do Distrito Federal a defesa do Tribunal de Contas/DF e do Poder Executivo local, conforme se depreende dos arts. 578, 110 e 111 da Lei Orgânica do Distrito Federal, com a redação dada pelas Emendas nº 09/96 e 14/97, não podendo este órgão acionar o Poder

Judiciário contra o seu próprio representado. Tal iniciativa é de competência do Ministério Público Distrital.

2 - Ademais, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal compete fiscalizar a regularidade dos atos de gestão administrativa, inclusive os da própria Procuradoria do DF, **sendo suas decisões de cumprimento obrigatório e sua competência constitucional privativa** para o julgamento de sua legalidade e registro, conforme disposto no artigo 78, II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e no art. 1º, item III, da Lei Complementar nº 1, de 09.05.1994.

3 - Recurso conhecido, porém, desprovido.

(BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2001; grifo nosso)

Vislumbrando esses entendimentos dos órgãos superiores é de se pressupor a eficácia das decisões dos Tribunais de Contas, visto que não são reapreciadas pelo Poder Judiciário, e suas decisões mesmo que extrajudicial possuem força e obrigatoriedade de cumprimento. Infelizmente é possível encontrar decisões com grotescas diferenças do apresentado, ainda nos órgãos superiores, tal qual:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INDICAÇÃO DE PRÁTICA DE IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS. APROVAÇÃO DAS CONTAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. JULGAMENTO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA.

VINCULAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS. EXCLUSÃO DE APRECIÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. POSSIBILIDADE DO PEDIDO.

1. Recurso especial interposto contra v. Acórdão que apreciou agravo de instrumento advindo de Ação Civil Pública intentada em face de enriquecimento ilícito de ocupantes de cargos públicos pertencentes ao TRT de Alagoas, no exercício de seus misteres.

2. Alegação dos recorrentes de falta de causa de pedir e impossibilidade jurídica do pedido, aduzindo que o Tribunal de Contas da União aprovou as contas referentes aos períodos que ocupavam as funções dos cargos administrativos apontados na inicial, bem como que são partes passivas ilegítimas para responderem por atos praticados pela Comissão de Licitação, da qual eram membros, **além de que a decisão do Tribunal de Contas, na espécie, embora faça coisa julgada administrativa, não tem o condão de vincular as decisões de cunho judicial.**

3. Os recorrentes estão sendo chamados para responderem pelas ações ilícitas previstas nos arts. 10, I, II, III, V, VIII, IX, XI e XIII, e 11, I, II e IV, da Lei de Improbidade Administrativa.

4. **O fato de o Tribunal de Contas da União ter aprovado as contas dos recorrentes não inibe a atuação do Poder Judiciário, visto que não se trata de rejuízo pela Justiça Comum, porque o Tribunal de Contas é Órgão Administrativo e não judicante, e sua denominação de Tribunal e a expressão julgar, ambas são equívocas. É o TCU um conselho de contas sem julgá-las, sentenciando a respeito delas.**

Apura a veracidade delas para dar quitação ao interessado, entendendo-as como prestadas, a promover a condenação criminal e civil dele, em verificando o alcance. **Não há julgamento, cuja competência é do Poder Judiciário.**

5. "A decisão que aprecia as contas dos administradores de valores públicos faz coisa julgada administrativa no sentido de exaurir as instâncias administrativas, não sendo mais suscetível de revisão naquele âmbito. Não

fica, no entanto, excluída de apreciação pelo Poder Judiciário, porquanto nenhuma lesão de direito pode dele ser subtraída.

6. O art. 5º, inciso XXXV da CF/88, dispõe que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

7. A apreciação pelo Poder Judiciário de questões que foram objeto de pronunciamento pelo TCU coaduna-se com a garantia constitucional do devido processo legal, **porquanto a via judicial é a única capaz de assegurar ao cidadão todas as garantias necessárias a um pronunciamento imparcial.**

8. Ao Ministério Público a CF/1988 cometeu, no art. 127, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Prevê a Lei Maior como função institucional do Parquet' a utilização de ação civil pública para a proteção do patrimônio público. A Lei nº 8.249/92 atribui-lhe a função de processar o responsável por ato de improbidade administrativa para que lhe sejam aplicadas as sanções civis ali previstas. Diante de ato caracterizado como de improbidade administrativa, inadmissível que o Ministério Público não tome providências, assistindo inerte à aplicação indevida do dinheiro público. **A provocação do Judiciário para apuração de irregularidades constatadas é não apenas um poder, mas um dever do Parquet no exercício de suas funções institucionais.**

9. A pretensão exposta pelo Ministério Público, na petição inicial, abrange apontamento de fatos que não foram objeto de apreciação pelo Tribunal de Contas. Há necessidade, no amplo campo do devido processo legal, que se apurem os fatos denunciados. O pedido, portanto, não é impossível; há justa causa, em tela, para fazê-lo e os recorrentes são partes legítimas.

10. Recurso especial não provido.

(BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2002; grifo nosso).

Ora, tal Acórdão desqualifica totalmente as competências que a Constituição Federal incumbiu as Cortes de Contas, afirmando ainda ser dever do judiciário de averiguar as irregularidades, o que deixa então o Tribunal de Contas um órgão sem função.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2003, p. 154) fez um levantamento das decisões do Tribunal de Justiça do Paraná a fim de averiguar o desprestígio das Cortes de Contas naquele tribunal. Lamentavelmente incorreram inúmeros equívocos, sendo eles:

Desconheceram o funcionamento dos Tribunais de contas e confundiram-no com mera auditoria

Não tiveram ciência da amplitude concedida à ampla defesa nessas cortes e, portanto, buscaram impedir sua efetividade em face da alegação de cerceamento à defesa e contraditório.

Gravíssimas deficiências na defesa das decisões dos tribunais de contas, normalmente atribuídas aos órgãos que tem por dever representar a própria administração e também sujeito a jurisdição desses tribunais.

Preconceito atribuível a uma deformada imagem dessas cortes, decorrentes de acontecimentos episódicos. (FERNANDES, 2003 pg. 154)

De frente a esses absurdos apresentados, o Relator ex-ministro Fernando Gonçalves do Tribunal de Contas da União proferiu o brilhante voto, no processo

023.454/1994-6, cerceando a discussão quanto a eficácia das decisões dos Tribunais de Contas, *in verbis*:

REPRESENTAÇÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL PARA ATRIBUIÇÃO DE EFICÁCIA DE TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL ÀS DECISÕES DE QUE RESULTE DÉBITO OU MULTA. INELEGIBILIDADE E INABILITAÇÃO DO RESPONSÁVEL PARA A PRÁTICA DE ATOS DE NATUREZA PATRIMONIAL. AUTORIZAÇÃO À PRESIDÊNCIA PARA AS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS.

Sendo de amplo conhecimento que há muito pugno por uma maior efetividade das decisões

deste Tribunal, e pelo conseqüente e merecido enobrecimento do exercício das competências a ele atribuídas, não poderia, em absoluto, deixar de perfilhar a opinião, corrente entre meus pares, de que há uma necessidade premente de instrumentos jurídicos hábeis para a diminuição do nível de impunidade, infelizmente ainda reinante em nosso país. Instrumento de suma relevância neste contexto, a eficácia das decisões dos Tribunais de Contas, nos remete inevitavelmente ao polêmico tema da existência de função jurisdicional, ainda que restrita, atribuída àqueles órgãos, assunto este com o qual muitas vezes nos deparamos. Sem pretender repisar e exaurir matéria tão discutida, trago a este exame a opinião abalizada do ilustre Auditor aposentado do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Raimundo de Menezes Vieira, no sentido de que o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, ao dispor que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, consagrou, como regra geral, **o monopólio da função jurisdicional, cujas exceções, segundo ele, se consubstanciam nas seguintes hipóteses:**

a) a competência do Senado Federal de processar e julgar as autoridades enumeradas no art. 52, inc. I e II da Constituição Federal, nos casos de crime de responsabilidade;

b) **a competência dos Tribunais de Contas de julgar a "regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores ou aplicação de bens ou fundos públicos (...), seja pelo descumprimento de qualquer outro preceito", caso lhes sejam imputados débito ou multa. Arrimando-se no juízo de doutrinadores de escol, como Seabra Fagundes e Victor Nunes Leal, o precitado jurista conclui: "(...) as decisões dos Tribunais de Contas referentes a imputação de débito ou multa se equiparam, por força de mandamento constitucional, às sentenças condenatórias proferidas por juízo monocrático ou aos acórdãos dos Tribunais Judiciais. São títulos judiciais por assemelhação e servem de base à propositura do processo de execução, independentemente de quaisquer outras formalidades"** (Revista de Informação Legislativa, nº 106, págs.103/108). [...] **Se porventura alguma norma ordinária tivesse reconhecido, em relação às sentenças dos órgãos jurisdicionais, a similitude das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas, atribuindo-lhes eficácia de título executivo judicial, as matérias passíveis de serem objeto de defesa, por meio de embargos do devedor, seriam muito mais restritas,** [...] No entanto, o atual art. 585 do CPC, após enumerar de forma exemplificativa os títulos executivos extrajudiciais, no inciso VII, permite a inclusão, naquele rol, de "todos os demais títulos" aos quais a lei atribuir força executiva, sob a forma de disposição expressa. Não obstante alguns doutrinadores entenderam que, da exegese do referido permissivo, resulta que a expressão "todos os demais títulos" se refere, indiferentemente, aos de natureza judicial ou extrajudicial, ("verbi gratia", José da Silva Pacheco, "in" Enciclopédia Saraiva de Direito, tomo 37, pág. 393),[...] a posição mais consentânea é a que advoga que o art. 584 do mesmo diploma, ao discriminar os diversos títulos judiciais, o fez de maneira taxativa, não

permitindo interpretações extensivas e analógicas. **No entanto, de acordo com este entendimento, nada obsta que qualquer lei ordinária confira a uma outra sentença, diversa das relacionadas naquele dispositivo, a eficácia de título executivo judicial.** Deste modo, face à inexistência de uma norma, de mesma hierarquia, que conceda eficácia de título executivo judicial às decisões condenatórias dos Tribunais de Contas, e à impossibilidade de fazê-lo pela via interpretativa, **resta apenas a subsunção de tais decisões na hipótese do inciso VII do art. 585, incluindo-as no rol dos títulos executivos extrajudiciais. Tal situação traz como corolário a desarrazoada inserção daqueles arestos na vala comum das notas promissórias, contratos de hipoteca, duplicatas, etc., e a incompatível faculdade de o executado alegar, em embargos, quaisquer outras matérias já discutidas no processo que deu origem ao aresto embargado, o que obviamente contraria o caráter definitivo das decisões das Cortes de Contas.** Certamente isto não pode e nem deve continuar. Os casos de corrupção, malversação de dinheiro público e fraudes que, na grande maioria dos casos, resultam em flagrante e odiosa impunidade, têm sido alvo de crescente intolerância por parte da sociedade brasileira, pendor este demonstrado em fatos recentes de nossa História, que apontam para a uma maior conscientização de seus legítimos representantes para a criação de instrumentos mais eficazes de prevenção, controle e repressão destas condutas. Ademais, o inegável fato de que já existe, na doutrina e na jurisprudência dos órgãos do Poder Judiciário, **o reconhecimento da função jurisdicional especial dos Tribunais de Contas,** e o atual sucesso do processo de reforma constitucional, ora em curso no Congresso Nacional, dão-me o alento necessário para crer numa razoável chance de logarmos a sensibilização dos ilustres parlamentares para as necessárias mudanças no $\hat{\imath}$ 3º do art. 71 da Carta Magna, consistentes na atribuição de eficácia de título executivo judicial às decisões deste Tribunal, e na imputação de inelegibilidade e inabilitação para a prática de atos de natureza patrimonial. Isto posto, Voto no sentido de que Tribunal adote a Decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário. (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 1995; grifo nosso)

Conforme restou demonstrado, as funções atribuídas as Cortes de Contas são efetivamente cumpridas quando se fala em função consultiva, informativa, fiscalizadora, normativa e de ouvidoria. Porém, no que concerne a função administrativa e sancionadora tem-se muita controvérsia, conseqüentemente não podendo se atribuir o adjetivo eficaz no sentido de total satisfação. Esse problema evidenciado não provém dos Tribunais de Contas, mas sim dos órgãos do Poder Judiciário. E nesse contexto que se comprova a importância do caráter educativo do Tribunal de Contas, que embora não seja uma obrigação constitucional atribuída é uma necessidade indispensável para justamente assegurar a eficácia de suas funções.

Ainda, resta frisar que essa educação financeira não somente é interesse do Tribunal, mas de toda a sociedade para garantir uma boa administração.

Por fim, é dever das academias de conhecimento de agregar aos currículos de seus acadêmicos de Direito, Administração, Economia e todas as

disciplinas que englobam o tema o estudo referente aos Tribunais de Contas, deixando de ser este assunto abordado como um tópico de uma cadeira optativa. Pois se verifica que a eficácia plena do órgão depende muito mais do conhecimento dos futuros juristas, do que a falta de interesse do Tribunal de Contas em realizar suas funções.

5 CONCLUSÃO

A realidade brasileira apresenta a corrupção pública como um dos maiores males da sociedade, por esta razão que o estudo tem por objeto de análise o Tribunal de Contas, dada sua competência de fiscalizar a gestão financeira do Erário.

Importante a compreensão da descrição da Administração Pública para o entendimento da pesquisa. Tanto no sentido objetivo as atividades por ela realizadas para atingir o interesse público, e quanto ao sentido subjetivo o conjunto de órgãos, entes e entidades que efetuam os serviços para a satisfação das necessidades da população. Ressaltando que o sentido objetivo bem como o sentido subjetivo são objetos da fiscalização do Tribunal de Contas.

Tem-se como princípios a serem seguidos pela Administração Pública, seja direta ou indireta, o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes princípios são também norteadores da fiscalização que as Cortes de Contas efetuam, pois todas as leis decorrem para o cumprimento destes princípios e uma vez estes não observados cabem ao Tribunal de Contas aplicar o que for cabível ao caso, zelando sempre por estes preceitos constitucionais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal detém papel importante para essa fiscalização ser efetuada com maior exatidão, pois a lei cria diversos mecanismos de fiscalização, suporte importante para o Tribunal no combate das más condutas. Garante maior força nas decisões do Tribunal de Contas e bem como visa assegurar os cofres públicos, pois desvios e danos significam consequências nas prestações das políticas públicas.

Deste modo a conclusão a que se chega é que a Administração põe em prática os planos de governos e essas práticas devem ser fiscalizadas. Mas, aí está a necessidade de entender o controle, suas formas e origens. Observando que no que concerne a gestão financeira, é o Tribunal de Contas quem efetua essa fiscalização. Embora as divergências apontadas, vislumbrou-se que as Cortes de Contas brasileiras tiveram como inspiração os Tribunais de Contas franceses, e que fazem parte do controle externo da Administração Pública, ou seja, um órgão fora da estrutura, sem influência, fiscalizando todos os atos da administração pública.

Porém, ainda que pertencente ao controle externo, o Tribunal de Contas auxilia no controle interno – este se caracteriza pelo controle efetuado dentro da própria estrutura – nas formas de ajuda na implementação e de respostas as consultas efetuadas pelos gestores. O controle interno e o Controle externo estão numa via de mão dupla, por assim dizer, pois quanto este assiste aquele, o controle interno tem como dever a comunicação dos Tribunais de Contas em caso de irregularidades apontadas.

O Controle Particular muito esquecido, e provavelmente o menos estimulado no Brasil, conceitua-se por ser o controle efetuado pelos próprios administrados, qualquer cidadão. Ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal preveja fortes instrumentos para que essa fiscalização seja efetuada, ela não acontece de forma efetiva por falta de interesse da população. A sociedade encontra-se num déficit de educação cívica e política, que prejudica substancialmente a efetividade deste controle. O Tribunal de Contas contribui quando se veste do caráter educativo, promovendo meios de estimular e educar os cidadãos desde criança. Bem como, assegura que a Lei seja cumprida, de forma que todas as informações para o controle ser efetuado estejam ao alcance do povo.

As Cortes de contas possuem também, as funções fiscalizadora, consultiva, informativa, administrativa, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidora.

Como já declarado, o Tribunal de Contas exerce seu compromisso com a educação de forma plena, e lembrando que esta sequer é uma prerrogativa constitucional, contudo, sabendo que para sua própria eficácia a educação dos administrados é importante, a Corte a efetua com destreza, promovendo ciclo de palestras, cartilhas e até jogos educativos.

As funções consultiva, informativa e de ouvidoria são entrelaçadas, e devidamente cumpridas. O Tribunal de Contas tanto responde às indagações em forma de casos hipotéticos, como presta todas as informações que são obrigatórias ao Congresso Nacional, enviando trimestral e anualmente relatório de suas atividades ao órgão do Poder Legislativo. Por fim, dentro de seus limites, institui atos normativos e instruções de cumprimento obrigatório à Administração, fazendo desta uma função cumprida.

A função corretiva também se verifica que é atendida pela Corte em questão, pois mediante à apontamentos de irregularidades, o Tribunal estipula o

prazo para a regularização, sob pena de impugnação do ato. Bem como a fiscalizadora, ou seja, o ato de analisar e apontar as irregularidades são cumpridos, vez que a função anteriormente mencionada depende desta para existência do cumprimento.

A controvérsia encontra-se nas funções administrativa e sancionadora, que estão conjuntamente atadas entre si. A primeira versa sobre a determinação da norma maior no Tribunal julgar as contas dos administrados públicos, e quando irregularidades encontradas aplicar as sanções (função sancionadora) cabíveis.

Pelo exaustivo embate dos doutrinadores em considerar ou não a jurisdição – existente – do Tribunal de Contas as duas funções nem sempre podem ser cumpridas em sua totalidade. Quando considerado o Tribunal como apenas um órgão consultivo, sua função administrativa/judicante de nada vale, e menos ainda sua decisão que pode, neste entendimento, ser revista a qualquer tempo.

Verificou-se, contudo, que o Tribunal de Contas dispõe de jurisdição própria, e competências exclusivas determinadas pela Constituição Federal, não podendo nenhum outro órgão agir como se Tribunal de Contas fosse, nem mesmo o Poder Judiciário. A este cabe apenas rever quanto ao aspecto formal ou ilegalidade manifesta, sem poder adentrar ao mérito da contabilidade das contas. Dispondo, ainda, as decisões do Tribunal de Contas como título executivo extrajudicial, sem a necessidade da inscrição na dívida ativa.

Apesar desse entendimento, muitas decisões dos órgãos superiores de justiça dispõem do contrário, lamentavelmente por desconhecerem da matéria, versando em total oposto aos ditames da Carta Maior, e desacreditam as Cortes de Contas.

Até onde vão os limites de atuação do Tribunal de Contas e suas funções, pode-se dizer que é um órgão eficaz no cumprimento delas. No entanto, o Tribunal de Contas esbarra em diversas muralhas, verificando-se a principal delas a falta de interesse de estudo do respectivo órgão, gerando infelizes equívocos. De forma que, se os que ocupam os maiores cargos da Justiça, por seu vasto conhecimento incorrem em erros e desprestigiam totalmente a Corte que fiscaliza a gestão do dinheiro de todos, é de se esperar que a imagem de “Tribunal de faz de conta” esteja espalhando-se pelos cidadãos.

Mediante as conclusões extraídas da pesquisa, verifica-se a necessidade de uma educação cívico-política nas bases da sociedade. Sem esquecer dos

ensinos superiores, que em suas grades curriculares tem esquecido de assentar essa matéria como obrigatória, e não em um tópico de cadeira optativa. Pois, além do conhecimento esclarecido quanto à função do Tribunal de Contas na fiscalização da gestão do erário, também estará contribuindo para formação de controladores particulares, um bem maior a toda coletividade.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de.; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de.; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo** – 11ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

ALVES, Benedito Antônio, GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso de Direito Financeiro**. – São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 5 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARGENTINA. **Auditoría General de la Nación**. Disponível em <<http://www.agn.gov.ar>> acesso em 07 abr. 2012.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988 disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> acesso 25 de abril de 2012

BRASIL. **Constituição (1988)**. Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm> acessado em 10 abr. 2012.

BRASIL. **Decreto Lei no. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 13 mar. 2012.

BRASIL. **Lei Complementar no. 131, de 17 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 maio. 2001. Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 01 abr. 2012.
BRASIL. Lei no. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em:
 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 29 mar. 2012.

BRASIL. Lei no. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 jan. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 28 mar. 2012.

BRASIL. Lei no. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 maio. 2000. Disponível em:
 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 19 mar. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em:
 <<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>> acesso em: 11 abr. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação 023.454/1994-6. Acórdão n. 331/1995. Relator: Fernando Gonçalves. Disponível em:
 <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=DECISAO-LEGADO-11994&texto=2b52454c41544f522533412532324645524e414e444fb474f4e254337414c5645532532322b414e442b2b2532384e554d41434f5244414f2533413333312b4f522b4e554d52454c4143414f2533413333312532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341313939352b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f25334131393935253239&sort=&ordem=&bases=ACORDAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;SIDOC;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=>>> acesso em 20 abr. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. Tribunal de Contas da União. Mandado de Segurança n. 25880, Tribunal Pleno. Rel. Ministro Eros Grau. Brasília, DF, 16 de março de 2007. Disponível em:
 <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%22O+aj+uizamento+de+a%E7%E3o+civil+p%FAblica+n%E3o+retira+a+compet%EAncia+do+Tribunal+de+Contas+da+Uni%E3o%22%29&base=baseAcordaos>> acessado em 20 abr. 2012

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Indicação de prática de irregularidades administrativas. Ação Civil Pública n. Resp. 472.399/AL. Primeira Turma do Tribunal Regional do Trabalho do Estado de Alagoas, Brasília, DF. 19 de dezembro de 2002. Disponível em:
 <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=%28%28%22tribunal+de+contas+da+uni%E3o%22%29+E+%28%22JOS%C9+DELGADO%22%29.min.%29+E+%28%22Primeira+Turma%22%29.org.&data=%40DTDE+%3E%3D+20021126&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=4#>>> acesso em: 20 abr. 2012.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Processual Civil. Ação de Cobrança. Acórdão do Tribunal de Contas da União. Resp. 1059393, Segunda Turma. Relator Ministro Castro Moreira. Brasília, DF, 23 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=%22tribunal+de+contas%22&ref=CFB&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=102#>> acesso em: 20 abr. 2012.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Administrativo. Recurso ordinário em mandado de segurança, Quinta turma, RMS 12.483/DF Rel. Ministro Jorge Scartezzini. Brasília, DF, 29 de outubro de 2001, disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%22sendo+suas+decis%F5es+de+cumprimento+obrigat%F3rio%22+e+%22tribunal+de+contas%22&b=ACOR#> acesso em 20 abr. 2012.

CASTRO, Rodrigo Pironte Aguire de. **Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da gestão pública**. Niteroi: Impetus, 2007.

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

COSTA JUNIOR, Eduardo. **As funções jurisdicional e Opinitiva do Tribunal de Contas**. Fórum Administrativo: Direito Público. V. 1, n. 8, outubro de 2001. Belo Horizonte: Fórum, 2001. P. 1051 a 1066.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 6. Ed. Rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva: 1984.

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

_____. **Limites à revisibilidade judicial das Decisões dos Tribunais de Contas**. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília v. 1. n. 70 out./dez. 1996.

FRANÇA. **Conseil Constitutionnel**. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/page-d-accueil.1.html>> acesso em 07 abr. 2012.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 15 ed. Atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2010.

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

GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN, Nélio; JUNIOR, Adauto Viccari; TREMEL, Rosângela; CRUZ, Flávio da (Coordenador). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000**. – 3. Ed..São Paulo: Atlas, 2002.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 20. Ed. – São Paulo: Atlas, 2011.

INGLATERRA. **Nacional Audit Office**. Disponível em:
<<http://www.nao.org.uk/default.aspx>> acesso em 07 abr. 2012.

JUSTEM FILHOS, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5 Ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

MACHADO JR, José Teixeira; REIS, Heraldoda Costa **A lei 4.320 comentada com a introdução de comentário à Lei de responsabilidade fiscal** . 30. Ed. Rev. Atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno** 9. Ed. Rev. E atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

_____. **Direito Administrativo Moderno**. 12 ed. São Paulo: editora afiliada, 2008.

_____. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. Rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2000.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36 ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. rev. atual. E aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. **O controle da gestão pública** – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MOTTA, Fabrício. **Publicidade e Transparência nos 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Ensaios e comemorações aos 10 anos da Lei Complementar n. 101/00. Coordenador: Rodrigo Pironti Aguirre de Castro. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública: gestão pública aplicada: União, Estados e Municípios, gestão pública no Brasil, de JK à Lula, gestão orçamentária e financeira. A gestão fiscal responsável, tributação e orçamento, tópicos especiais em contabilidade pública, gestão das contas nacionais, gestão ecológica e ambiental** – 2.ed.rev. e atualizada – São Paulo: Saraiva, 2010.

NOBREGA, Marcos. **Os tribunais de Contas e o Controle dos Programas Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Aspectos Constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Coordenador Vládir de Oliveira Rocha. São Paulo: Dialética, 2001.

PESTANA, Márcio. **Direito administrativo brasileiro**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira dal. **As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS. **Pareceres e Decisões**. ed. 3, 2004. Ano XXII. Disponível em:
<http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2004/03/-sumario?next=17> Acessado em 2º abr. 2012.

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO DE JANEIRO. **Uma década da LRF e seus resultados**, n. 45, Rio e Janeiro: Tribunal de Contas do Município. Set. 2010. Ano XXVII.

RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção endêmica. Os tribunais de contas e o combate à corrupção**. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, co-edição 2000.

ROSA JUNIOR, Luís Emídio F da. **Manual de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas Do Estado. **Guia: Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar n. 101/2000** – 2. Ed. Rev. E ampl. – Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

TÁMEZ, Carlos André Silva; JUNIOR, José Jayme Moraes. **Finanças públicas: teoria e mais 350 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 4ª reimpressão

ZYMLER, Benjamim. **Direito Administrativo e controle**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.