

Tribunais de Contas do Brasil: democracia e o controle externo da administração pública

Brazilian Courts of Auditors: democracy and external control
of public administration

Eduardo Tuma¹

João Antônio da Silva Filho²

Filippe Soares Lizardo³

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo identificar a relação existente entre o regime democrático e o controle da Administração Pública no Brasil, analisando, em especial, o papel das cortes de contas no contexto das atribuições que foram confiadas ao controle externo pela Constituição Federal de 1988. O método adotado foi o da revisão de literatura narrativa, tendo como marco teórico os estudos do fenômeno da democracia levados a efeito por Norberto Bobbio, bem como autores contemporâneos do Direito Administrativo que abordam a questão do controle externo no Brasil. Examina, também, a evolução institucional dos tribunais de contas no Brasil, sua natureza e o enquadramento jurídico de suas decisões, bem como os reflexos de sua atuação na seara eleitoral, concluindo, ao final, que os tribunais de contas são instituições fundamentais para a consolidação dos valores democráticos consagrados no texto constitucional de 1988. Esta pesquisa contribui para a demonstração da relevância das cortes de contas para o aperfeiçoamento da democracia no Brasil.

1 Conselheiro vice-presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Pós-doutor em Direito pela Universidade Paris-I Panthéon-Sorbonne, pós-doutorando na EACH-USP, doutor e mestre em Direito pela PUC – SP, professor titular e pesquisador dos Programas de Doutorado/Mestrado em Direito Empresarial da UNINOVE – SP. E-mail: tuma.academia@gmail.com

2 Graduado em Direito pela Universidade Cruzeiro do Sul (Unicsul), mestre em Filosofia do Direito pela PUC – SP e doutorando em Direito pela Universidade Nove de Julho (Uninove). É Conselheiro do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, ocupando atualmente o cargo de presidente daquela Corte de Contas. E-mail: fjoaoantonio@gmail.com

3 Mestre e doutorando em Direito pela Universidade Nove de Julho (Uninove). É analista judiciário do TRE – SP, atualmente cedido ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, onde exerce o cargo de assessor jurídico. Professor nos programas de Pós-Graduação do Instituto Damásio de Direito; da Escola Brasileira de Direito – EBRADI e do IDP Brasília. E-mail: filippe.lizardo@gmail.com

Palavras-chave: democracia; controle externo da Administração Pública; tribunais de contas.

ABSTRACT

The present study aims at identifying the relationship between the democratic regime and the control of the Public Administration in Brazil, analyzing, in particular, the role of the courts of auditors in the context of the attributions that were entrusted to external control by the Federal Constitution of 1988. The method adopted was the narrative literature review, having as a theoretical framework the studies of the phenomenon of democracy carried out by Norberto Bobbio, as well as contemporary authors of Administrative Law that address the issue of external control in Brazil. It also examines the institutional evolution of the courts of auditors in Brazil, their nature and the legal framework of their decisions, as well as the results of their performance in the electoral field, concluding, in the end, that the courts of auditors are fundamental institutions for the consolidation of the democratic values enshrined in the 1988 constitutional text. This research contributes to the demonstration of the relevance of the courts of auditors for the improvement of democracy in Brazil.

Keywords: democracy; external control of Public Administration; courts of auditors.

Recebido: 02-12-2021

Aprovado: 15-03-2022

1 INTRODUÇÃO

O Estado de Direito é caracterizado, essencialmente, como um estado sujeito a limites e controles. Nos regimes democráticos, o controle inicia-se com aquele realizado pelos cidadãos mediante instrumentos de-

mocráticos de participação política e escolha de representantes, por meio do exercício do direito ao sufrágio, mas encontra sua principal expressão no controle realizado pelos poderes constituídos em suas relações recíprocas, que devem obedecer ao princípio da separação dos poderes, importando em mecanismos de freios e contrapesos que permitem o constante controle dos poderes entre si.

Nesse sentido, é célebre a lição de Montesquieu, para quem a “experiência eterna mostra que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites [...]. Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder.” (MONTESQUIEU, 1962, p. 179-180).

O Estado Democrático de Direito baseia-se, assim, nessa premissa de controle do poder. A ausência de instrumentos de controle é o signo de Estados com regimes autoritários, os quais, ainda que possuam regras formais quanto à limitação do poder, não dispõem de mecanismos que permitam a sua efetiva concretização fundamentalmente pela falta de autonomia dos órgãos responsáveis pela sua implementação.

Somente o controle possibilita a existência da efetiva representação política, por meio de eleições livres e justas, com garantia de pluralismo político e efetiva participação democrática na gestão dos interesses coletivos. Apenas quando se controla o poder é que pode existir transparência no exercício da coisa pública e a exigência de prestação de contas por parte dos governantes, conforme observa Alan R. Brewer-Carías (2019):

sólo controlando al Poder es que puede asegurar un gobierno sometido a la Constitución y las leyes, es decir, em Estado de derecho y la garantía del principio de legalidade; sólo controlando el Poder es que puede haber un efectivo acceso a la justicia de manera que esta puede funcionar con efectiva autonomia e independência; y sólo controlando al Poder es que puede haber real y efectiva garantía de respeto a los derechos humanos. Y en definitiva, solo controlando al Poder es que puede materializarse efetivamente la lucha contra la corrupción, el cual

em definitiva solo puede darse efectivamente en democracia.
(BREWER-CARIÁS, 2019. p. 11)

A Administração Pública, na qualidade de instrumento do Estado para gestão em nome da coletividade dos interesses gerais, deve ser a primeira a se sujeitar ao controle, tanto para assegurar o cumprimento dos fins a que se destina quanto para verificar a adequada e eficiente aplicação dos recursos públicos que lhes são confiados (BREWER-CARIÁS, 2019). Para tanto, a Constituição Federal e a legislação ordinária erigiram uma série de mecanismos de controle, entre os quais se destacam as competências atribuídas ao controle externo, que encontra nas Cortes de Contas a sua principal expressão.

Além do papel de controlar as finanças do Estado e a correta aplicação dos recursos públicos, o controle externo, a cargo dos Tribunais de Contas, também deve ser focado a partir de sua contribuição com a melhoria da capacidade estatal na formulação, implementação e manutenção de políticas públicas que deem concretude aos valores e objetivos traçados na Constituição Federal.

O presente estudo analisa a relação entre a democracia e o controle da Administração Pública, abordando, em especial, o papel das Cortes de Contas no contexto das atribuições que foram confiadas ao controle externo pela Constituição Federal de 1988, enfocando a evolução institucional dos Tribunais de Contas no Brasil, sua natureza e o enquadramento jurídico de suas decisões, bem como os reflexos, na seara eleitoral, de sua atuação.

2 DEMOCRACIA E O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Desde a concepção clássica até os dias atuais, o termo democracia sempre foi empregado para designar uma forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo (BOBBIO, 1999).

Democracia, segundo Joseph A. Schumpeter (1961), pode ser defi-

nida como o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir por meio da eleição de indivíduos, que se reúnem para cumprir-lhe a vontade.

Democracia significa o governo não apenas pelo povo, mas também para o povo (LINCOLN, 1863). Arend Lijphart (2016, p. 17) destaca que o regime democrático pressupõe o “governo pelo povo, ou no caso da democracia representativa, governo pelos representantes do povo – e, também, a partir da famosa frase de Abraham Lincoln segundo a qual a democracia significa governo, não apenas pelo povo, mas também para o povo – ou seja: governo de acordo com a preferência popular”.

Paulo Bonavides (2012, p. 521) entende que a democracia no fim do século XX, mais do que um sistema de governo, “se trata de uma modalidade de Estado, um regime político ou uma forma de vida, tende a se converter, ou já se converteu, no mais novo direito dos povos e dos cidadãos. É um direito de qualidade distinta. Direito que eu diria de quarta geração”.

Além da democracia como forma de governo, como conjunto de instituições caracterizado pelas respostas que se dê às questões do tipo “quem governa?” e “como governa?”, o conceito de democracia deve levar em consideração o significado desse regime de acordo com os fins e valores perseguidos por determinado grupo político. A partir do exame desses fins e valores, é possível distinguir não apenas “formalmente, mas também conteudisticamente” (BOBBIO, 1999, p. 51) um regime democrático de um regime não democrático. Essa distinção pode ser definida em democracia formal, ou seja, aquela que diz respeito à forma de governo, e democracia substancial, que tem relação quanto ao conteúdo dessa forma e à qualidade dessa democracia (BOBBIO, 1999).

Sob o ponto de vista substancial, a democracia é conceituada a partir de um conjunto de valores fundamentais para a concretização daquilo que sustenta em essência, isto é, o ideal democrático: a ideia de que os homens são iguais entre si e dotados de liberdade para definir seus rumos.

Assim, uma democracia deve se prestar, essencialmente, a fazer valer esse valor fundamental em todas as suas dimensões, que abarcam o plano social, jurídico e econômico.

A democracia, nessa perspectiva substancial, “[...] faz referência provavelmente a certos conteúdos inspirados em ideais característicos da tradição do pensamento democrático, com relevo para o igualitarismo”, indicando “um certo conjunto de fins, entre os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2009, 328-329). Segundo essa conceituação, regimes democráticos são aqueles em que os direitos fundamentais do homem são reconhecidos e declarados em ato constitucional, proporcionando ao Estado os meios e as garantias tendentes a torná-los efetivos, conforme aponta Sahid Maluf (2013, p. 315).

Essa perspectiva mais profunda de enxergar a democracia também leva em consideração aspectos relacionados ao controle do poder do Estado, por meio de mecanismos que coloquem freios à natural tendência autoritária daqueles que exercem o poder na célebre e já citada formulação de Charles-Louis de Sécondat, o Barão de Montesquieu (MONTESQUIEU, 1962).

Em *O Federalista*, vislumbra-se uma importante reflexão acerca da necessidade da existência de controle daqueles que exercem o poder estatal:

Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos. Ao constituir-se um governo — integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens — a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo. A dependência em relação ao povo é, sem dúvida, o principal controle sobre o governo, mas a experiência nos ensinou que há necessidade de precauções suplementares. (MADISON, 1984, p. 418)

Não há como se cogitar a existência da democracia sem a figura do controle. A formulação do Estado Democrático prevê a existência de uma

série de mecanismos por meio dos quais o poder é controlado e a atuação dos governantes é limitada. O Estado de Direito é, essencialmente, um Estado submetido a controle.

Esse modelo de Estado de matriz liberal nasce a partir das três revoluções dos séculos XVII e XVIII, quais sejam: Revolução Inglesa, Revolução Francesa e Revolução Americana, com base na oposição travada entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do Estado Monárquico, consolidando-se a partir da adoção do que ficou conhecido como Estado Constitucional, que teve como marca, fundamentalmente, a limitação do exercício do poder por meio da fixação de controles.

Não há grandes dificuldades em se delimitar o que pode ser entendido como um Estado de Direito, podendo-se defini-lo como aquele em que o poder é tutelado por um ordenamento jurídico que estabelece a forma de atuação do Estado, suas funções e seus limites, reconhecendo um conjunto de garantias e direitos fundamentais aos indivíduos. Nesse modelo, tanto o Estado quanto seus cidadãos estão submetidos e subordinados ao Direito vigente, pelo que resta limitado qualquer forma de arbítrio, seja em relação ao exercício dos poderes instituídos, seja em relação a imposições indevidas do Estado em face dos seus cidadãos.

Assim, é da essência desse modelo de Estado a existência de mecanismos de controle, que ocorrem sobretudo a partir da existência de uma Constituição, por meio da qual os poderes do Estado estão submetidos ao controle dos próprios cidadãos, mediante o direito ao sufrágio e de outros mecanismos de participação democrática, bem como e, em especial, a partir da relação decorrente do princípio da separação dos poderes, que implica a sujeição do poder do Estado aos mecanismos de freios e contrapesos, com base na segregação de suas funções.

Na moldura conferida ao Estado brasileiro pela Constituição de 1988, o princípio da separação dos poderes encontra-se assentado como um de seus princípios fundamentais, conforme expressa dicção do art. 2º da Carta Constitucional.

Conforme aponta Ingo Wolfgang Sarlet:

o princípio da separação dos poderes tem como objetivo o controle do poder pelo poder num esquema de fiscalização recíproca, que se materializa por um conjunto diferenciado de técnicas e instrumentos, como é o caso do direito de veto do chefe do Poder Executivo, a própria possibilidade de edição de atos normativos pelo Executivo, a aprovação pelo Legislativo do orçamento dos demais órgãos estatais, o controle judicial dos atos dos demais poderes, entre outros. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017. p. 351)

Norberto Bobbio destaca que os regimes republicanos são caracterizados pelo controle público do poder, assentando que “a única garantia de respeito aos direitos de liberdade está no direito de controlar o poder” (BOBBIO, 2013, p. 28) e ainda que “a sabedoria institucional da democracia, que enseja um controle dos governantes através da ação dos governados, com isto institucionalizando um dos poucos remédios válidos contra o abuso de poder” (BOBBIO, 2013, p. 24-25).

Esse controle, de natureza nitidamente política, tem por objetivo preservar o equilíbrio das instituições fundamentais ao regime democrático (BANDEIRA DE MELLO, 2019). Nesse aspecto, o controle pode ser conceituado como a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre os atos praticados por outro, de forma a verificar sua legalidade e seu mérito, bem como assegurar a consecução dos interesses coletivos (BUGARIN, 1994, p. 12).

É possível, assim, assentar a existência de uma função de controle como atividade inerente e privativa do Estado, por meio da qual seus órgãos e instituições supervisionam, vigiam e controlam as atividades de outros órgãos desse mesmo Estado.

Essa função ganha especial relevo quando se analisa a atuação da Administração Pública, a qual, na qualidade de instrumento do Estado para gestão em nome da coletividade e dos interesses gerais, deve ser a primeira a estar sujeita a controle, tanto para assegurar o cumprimento dos

fins a que se destina quanto para verificar a adequada e eficiente aplicação dos recursos públicos que lhes são confiados (BREWER-CARIÁS, 2019).

A abrangência desse controle envolve um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e revisão da atividade administrativa de qualquer esfera de poder (CARVALHO FILHO, 2011). Nos termos da Constituição Federal, o controle pode ser realizado por variados mecanismos, entre os quais destacam-se: (i) o autocontrole, denominado controle interno da Administração Pública; (ii) o controle externo, que pode ser dividido em controle político (a cargo do Poder Legislativo) e controle técnico (de competência dos Tribunais de Contas e também do Ministério Público); (iii) o controle social; além, é claro, do (iv) controle jurisdicional, em obediência ao direito fundamental estabelecido no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

O controle interno é aquele desempenhado pela própria Administração, que tem o poder/dever de controlar os seus próprios atos, valendo-se da autotutela para corrigir suas ações, revogando seus próprios atos, segundo critérios de conveniência e oportunidade ou anulando-os quando presente alguma ilegalidade, nos termos da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (STF):

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

Quanto ao controle externo, merece destaque a atuação dos Tribunais de Contas como estrutura que capitaneia a fiscalização dos atos praticados pela Administração Pública. Conforme aponta Régis de Oliveira:

decorrência lógica e necessária do Estado de Direito é a existência de um órgão controlador de toda a atividade estatal, ou seja, que nada escape ao controle de mecanismos destinados a evitar a ilegalidade.

[...]

Todas as despesas devem estar sujeitas ao controle de um órgão. É ele, no Brasil, o Tribunal de Contas. (OLIVEIRA, 2011, p. 556)

O controle social, que também pode ser entendido como uma modalidade especial de controle externo, compreende a participação dos cidadãos no exercício do controle da Administração Pública. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 808-809) apresenta como meios de controle social as disposições contidas no § 3º do art. 37 da Constituição Federal:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre os atos de governo, observando o disposto no artigo 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública, destacando-se que o dispositivo foi parcialmente regulamentado pela Lei de Acesso a Informações (Lei nº 12.527, de 18.11.11).

Os diversos conselhos participativos existentes em vários entes federativos também podem ser caracterizados como instâncias de controle social da Administração Pública, além dos mecanismos denominados de orçamento participativo, presentes nos Poderes Legislativos de diversos municípios da Federação, que acabam por servir como instrumentos de controle e limitação do administrador público, que se submete ao orçamento, que contou com a participação popular na sua formulação e foi aprovado nas casas legislativas respectivas.

3 TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A atividade de controle é um dos princípios fundamentais que norteia a Administração Pública, integrando, desde há muito, o rol dos direitos humanos, consagrado como direito fundamental dos povos no art. 15 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, segundo o qual a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta será exercida pelo controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O controle externo é aquele exercido por órgão fiscalizador apartado da estrutura da Administração da qual se originou o ato fiscalizado, pressupondo, assim, autonomia e ausência de subordinação em relação ao órgão ou Poder controlado (CARVALHO FILHO, 2011) Além do controle externo exercido pelo Judiciário e pelo Legislativo, o Brasil estabeleceu outros tipos de controle externo da Administração Pública, de natureza *sui generis*, exercidos pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas:

A expressão *sui generis* aqui utilizada leva em consideração que essas duas instituições não estão vinculadas diretamente a nenhum dos poderes. O Ministério Público, como fiscal da lei, para além da autonomia de suas ações, também possui autonomia funcional, quer dizer, cada membro do MP é o Ministério Público.

Os Tribunais de Contas, por sua vez, também são órgãos que possuem competências constitucionais próprias, não estando sujeitos a qualquer vinculação hierárquica ou funcional seja com o Legislativo, Executivo ou Judiciário, à exceção da fiscalização exercida em face das contas do chefe do Executivo, cujo exame tem natureza de parecer prévio não vinculativo, dependente de aprovação posterior do Legislativo (SILVA FILHO, 2019. p. 73).

As Cortes de Contas estão previstas nos arts. 70 a 75 da Constituição da República de 1988, tendo recebido do constituinte grande parte das competências atribuídas ao controle externo da Administração Pública, exercido por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas públicas.

São instituições essenciais ao sistema político brasileiro, contribuindo para a correta e eficiente aplicação dos recursos públicos, caracterizando-se como organismos autônomos e desvinculados a qualquer dos poderes estatais, eis que se mostra incorreta a sua designação como meros auxiliares do Poder Legislativo, conforme será adiante examinado.

3.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A história registra que, desde a Antiguidade, existiram iniciativas de controle da aplicação das receitas públicas. Luís Bernardo Dias Costa (2016) registra que no Egito, na Pérsia e na Fenícia, 3.200 anos a.C., a arrecadação de recursos, equivalentes a tributos, já era controlada pelos escribas. O Código de Manu, 1.300 a.C., na Índia, já trazia regras de administração financeira, de fiscalização e regulamentação da coleta de receitas públicas.

É na Grécia antiga, entretanto, que surge o primeiro embrião do que viriam a se tornar os atuais Tribunais de Contas: as contas dos administradores eram submetidas a uma corte composta de dez membros, com jurisdição sobre os que exerciam funções administrativas.

Somente com o surgimento do Estado Moderno é que o controle das contas públicas passou a ser executado de maneira sistemática, em razão da instituição de órgãos especializados. Países como Alemanha, França, Itália e Bélgica foram os primeiros a vislumbrarem um nível de formalização de mecanismos de controle das contas públicas, instituindo Cortes de Contas (SILVA FILHO, 2019).

No Brasil, durante o reinado de D. José I, em 1782, foi instituída a Casa dos Contos do Estado do Brasil, um órgão que objetivava a ordenação e fiscalização das receitas e despesas do Estado. Em 1808, com a instalação da família real em terras brasileiras, foi instituído o Erário Régio no Brasil, por meio do Alvará de 28 de junho daquele ano. No entanto, apenas com a proclamação da República, em 1889, a partir da necessidade de um redesenho das instituições, é que foi criado o Tribunal de Contas.

O governo provisório da República, por meio do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, institui o Tribunal de Contas “para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesas da República”; documento de autoria e justificativa de Rui Barbosa, que “constitui entre nós o marco inicial dessa instituição” (BUZAID, 1966, p. 40-41).

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, constitucionalizou o Tribunal de Contas:

Art. 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

A efetiva instalação do Tribunal, entretanto, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, motivada por Serzedelo Corrêa, então ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto e que, posteriormente, acabou por demitir-se do ministério em função da edição de decretos que retiraram competências do Tribunal, em razão do embate da Corte com o presidente Floriano, considerando ilegal a nomeação de um parente do ex-presidente Deodoro da Fonseca (LIMA, 2015).

Ao longo dos textos das diversas Constituições que se seguiram à constitucionalização do Tribunal de Contas, a extensão de suas competências esteve diretamente associada às liberdades democráticas. Suas atribuições e competências sofreram refluxos: foram reduzidas nas Cartas

ditatoriais de 1937 (Estado Novo) e 1967 (Ditadura Militar) e, com os processos de redemocratização, resgatou e ampliou suas atribuições nas Constituições democráticas de 1946 e 1988 (LIMA, 2015).

A Constituição de 1988 colocou os Tribunais de Contas em um novo patamar, ampliando suas competências. Enquanto as Constituições anteriores restringiam ao Controle Externo o exame da legalidade das ações da Administração Pública, a Constituição de 1988 foi além, atribuindo poderes de verificação da “legitimidade” e “economicidade” dos atos administrativos.

Nesse sentido, cabe destacar as lições de João Antônio da Silva Filho:

Mais do que meros apêndices da legalidade, a utilização desses dois termos pelo constituinte deixa claro que o exame promovido pelas Cortes de Contas deve ir além da mera análise da conformação do ato administrativo às normas jurídicas, englobando a conformidade a princípios e normas implícitas, além da avaliação do uso adequado e eficiente dos recursos públicos, verificando-se a satisfatoriedade dos resultados alcançados. Nesse aspecto, ganha força o chamado controle preventivo e concomitante - um tipo de controle que se preocupa menos com o já feito, tecnicamente chamado de “controle repressivo dos atos administrativos”, e mais com a prevenção, o que significa chegar antes do desperdício do dinheiro público. (SILVA FILHO, 2019, p. 116-117)

Registre-se que a Constituição de 1988 não se limitou a fortalecer as competências apenas do Tribunal de Contas da União, estendendo sua autonomia e prerrogativas às demais Cortes de Contas, criando, verdadeiramente, um “regime jurídico único dos Tribunais de Contas” (SILVA FILHO, 2019, p. 83).

Atualmente, existem 33 Tribunais de Contas no Brasil cujas estrutura e competência podem ser enunciadas da seguinte forma⁴:

a) Tribunal de Contas da União (TCU): órgão de natureza federal, de auxílio ao Congresso Nacional, com jurisdição em todo o território na-

4 SIMÕES, E. **Tribunais de Contas: controle externo das contas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2014.

cional, integrado por nove ministros, exerce o controle externo da União e de todos os entes da Administração Pública Federal Direta ou Indireta e de outros entes da Federação ou entidades particulares que recebam recursos públicos oriundos da União.

b) Tribunal de Contas dos Estados e do Distrito Federal (TCE/TCDF): órgão estadual (ou distrital) de auxílio às Assembleias Legislativas (ou Câmara Legislativa, no caso do DF), podendo atuar, também, como auxiliares das Câmaras Municipais quando não houver no estado Tribunal de Contas dos Municípios em paralelo ao Tribunal de Contas do Estado. Possuem competência circunscrita a campo geográfico do Estado-membro ou do Distrito Federal, sendo compostos por sete Conselheiros, com as atribuições simétricas à circunscrição local, responsável pela análise e fiscalização do governo estadual e municipal (caso não exista Tribunal de Contas dos Municípios).

c) Tribunal de Contas dos Municípios: órgão estadual, de auxílio às Câmaras Municipais, com competência para atuar na circunscrição dos municípios que fazem parte do Estado-membro. A sua previsão encontra-se na Constituição Federal no §1º dos arts. 31 e 75. É composto por sete conselheiros, incumbidos do controle e da fiscalização orçamentária-financeira dos municípios e dos prefeitos. Atualmente, existe essa composição nos estados da Bahia, Goiás e Pará. No dia 21 de julho de 2017, a Assembleia Legislativa do Ceará aprovou uma Proposta de Emenda Constitucional que extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios daquele estado, sendo que suas atribuições foram transferidas para o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (SILVA FILHO, 2019).

d) Tribunal de Contas do Município: órgão municipal existente apenas nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, composto por cinco conselheiros em São Paulo e sete no Rio de Janeiro, aos quais compete a fiscalização contábil-financeira dos respectivos municípios.

3.2 NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E DE SUAS DECISÕES

Luiz Bernardo Dias da Costa (2019) registra que o modelo de Tribunal de Contas adotado pelo Brasil é único no mundo, não correspondendo ao modelo tradicional das Cortes de Contas, tendo em vista que assume atribuições fiscalizadoras típicas de controladoria, mas ao mesmo tempo assume funções de ouvidoria e órgão consultivo.

Rui Barbosa, em sua exposição de motivos sobre a criação do TCU, já destacava a característica *sui generis* do Tribunal de Contas:

corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias - contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. (SILVA FILHO, 2019, p. 73)

Entretanto, em razão da redação do art. 71 da Constituição Federal, que estabelece que “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]”, há quem defenda que as Cortes de Contas seriam órgãos vinculados ao Poder Legislativo.

A expressão órgão auxiliar deve ser enfocada como cooperação funcional, afastando-se qualquer espécie de interpretação que conduza ao entendimento de que os Tribunais de Contas seriam organicamente subordinados ao Poder Legislativo, tendo em vista a necessária independência e autonomia para o exercício de suas competências constitucionais.

Ainda que se possa argumentar que os Tribunais de Contas possuam natureza jurídica peculiar, o que dificultaria a avaliação de sua natureza jurídica, nomes como Pontes de Miranda, Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello, Odete Medauar, entre outros, entendem, desde há muito, que os Tribunais de Contas são órgãos autônomos de matriz

constitucional, os quais não estão vinculados a nenhum dos poderes instituídos (SILVA FILHO, 2019, p. 106).

Nesse sentido, tal é a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

como o Texto Maior desdenhou designá-lo como Poder, é inútil ou improficuo perguntarmo-nos se seria ou não um Poder. Basta-nos uma conclusão ao meu ver irrefutável: o Tribunal de Contas, em nosso sistema, é um conjunto orgânico perfeitamente autônomo. (MELLO, 1984, p. 65)

Na mesma linha, Evandro Martins Guerra sintetiza essa corrente amplamente majoritária na doutrina nacional:

enquadrando-se nos chamados órgãos constitucionais autônomos ou de destaque constitucional, encontrando-se posicionados por entre as esferas do poder ou ao lado destas, porquanto a evolução da sociedade e do direito não mais admitem a teoria tripartite como estanque e absoluta. (GUERRA, 2004, p. 65)

As Cortes de Contas são, assim, desvinculadas da estrutura de qualquer dos três poderes, caracterizando-se, essencialmente, como instituições estatais independentes, conforme arremata, com precisão, Odete Medauar:

A Constituição Federal, em artigo algum utiliza a expressão “órgão auxiliar”; dispõe que o Controle Externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização.

Se a função é de atuar em auxílio ao legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente. (MEDAUAR, 1993, p. 140)

Nesse mesmo sentido é a doutrina do ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Carlos Ayres Brito, que, ao tratar do Tribunal de Contas da União, assim se posicionou:

o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, *litteris*: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”

[...]

além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional.

[...]

O TCU se posta é como órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público, na legenda do art. 128 da Constituição, incisos I e II (BRITO, 2001, p. 3).

A Constituição Federal estendeu a autonomia e prerrogativas do TCU às demais Cortes de Contas, criando um verdadeiro regime jurídico único dos Tribunais de Contas (BRITO, 2001), conforme expressa previsão do art. 75 da Constituição Federal:

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 (CF, 1988).

Na precisa lição de Ives Gandra da Silva Martins, a expressão “no que couber” diz respeito tão somente às peculiaridades dos entes federativos estaduais e municipais; assim, “deve-se entender que a mesma autonomia que goza o TCU gozam as demais Cortes de Contas, razão pela qual a interpretação dos textos maiores dos demais entes federativos não pode ser realizada sem sua integração analógica com o art. 75” (MARTINS, 2018, p. 41).

Nessa mesma seara, mostra-se interessante o exame da natureza jurídica dos julgados produzidos pelos Tribunais de Contas.

As decisões proferidas pelas Cortes de Contas não podem ser enquadradas como de natureza judicial, tampouco podem ser referidas como meramente administrativas. No exercício de suas competências, os Tribunais de Contas detêm prerrogativas e obedecem a diversos requisitos próprios da jurisdição: independência; imparcialidade; igualdade processual; contraditório e ampla defesa e direito a duplo grau de jurisdição. Para esse autor, as Cortes de Contas exercem uma jurisdição de natureza administrativa (SILVA FILHO, 2019).

A autonomia institucional conferida às Cortes de Contas compreende a possibilidade de disporem quanto à estruturação e ao funcionamento de seus órgãos, nos termos do art. 73 da Constituição Federal, que atribui ao Tribunal de Contas, no que couber, as mesmas garantias conferidas aos Tribunais do Poder Judiciário previstas no art. 96.

Isso não significa que os Tribunais de Contas detenham a jurisdição no mesmo sentido daquela conferida ao Poder Judiciário. Em que pese a Constituição Federal conceder poderes atípicos a outros órgãos para exercício de funções jurisdicionais, a questão deve ser avaliada sob o prisma da definitividade ou não de suas decisões, ou seja, o mérito dos julgados proferidos pelas Cortes de Contas pode ser revisto pelo Poder Judiciário?

O julgamento das contas de administradores e demais responsáveis pela guarda e aplicação dos recursos públicos é atribuída pela Constituição Federal com exclusividade às Cortes de Contas (art. 71, inciso II). Assim, quando julgam as contas dos administradores públicos, os Tribunais de Contas exercem uma espécie de jurisdição especial, não havendo possibilidade de revisão do mérito do julgamento pelo Poder Judiciário, salvo quando presente nulidade decorrente de irregularidade formal de natureza grave, a exemplo de afronta ao devido processo legal, ou manifesta ilegalidade. Nesse sentido, tal é a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

Julgar é apreciar o mérito e, portanto, mesmo que a Constituição não utilizasse expressamente o termo “julgar”, ainda assim, uma decisão dessa Corte seria impenetrável para o Poder Judiciário. Se a mácula manifesta ilegalidade, como qualquer sentença, poderia até ser cassada por meio de mandado de segurança, mas nunca, jamais, poderia se permitir ao magistrado substituir-se nesse julgamento de mérito. O juiz também deve contar sua atuação nos limites da lei e, foi a Lei Maior que deu a competência para julgar contas a uma Corte, devidamente instrumentalizada e tecnicamente especializada.

Portanto, mesmo que o julgamento das Cortes de Contas não fosse um ato jurisdicional típico, mas apenas um ato administrativo, seu mérito jamais poderia ser revisto pelo Poder Judiciário (FERNANDES, 2016, p. 129).

Cabe registrar que, no Direito Administrativo, mérito tem sentido diverso daquele utilizado na seara do Direito Processual Civil, sendo caracterizado, sobretudo, por meio do binômio oportunidade e conveniência. O mérito encontra-se, assim, no sentido político do ato administrativo, compreendendo aspectos atinentes ao acerto, à justiça, à utilidade, à razoabilidade e à equidade da decisão administrativa (JACOBY FERNANDES, 2016).

Dessa forma, diante das atribuições constitucionais conferidas às Cortes de Contas não é possível a rediscussão do mérito de suas decisões. Trata-se, assim, de decisões administrativas revestidas de atributos próprios da jurisdição – daí designar-se como jurisdição administrativa ou jurisdição especial –, competindo ao Poder Judiciário tão somente apreciar sua legalidade e legitimidade, já que cabível o controle jurisdicional apenas para coibir eventuais nulidades ou ilegalidades, não para rediscutir critérios técnicos adotados.

4 JULGAMENTO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS E REFLEXOS NA SEARA ELEITORAL

A competência atribuída às Cortes de Contas de exercer o controle das contas públicas também gera importantes reflexos na seara eleitoral.

A Lei Complementar nº 64/90, que fixa as hipóteses de inelegibilidade infraconstitucional, regulamentando o art. 14, § 9º da Constituição Federal, estabelece que aqueles que tiverem suas contas – relativas ao exercício de cargos ou funções públicas – rejeitadas por decisão irrecorrível do órgão competente e por irregularidade insanável, que configure ato doloso de improbidade administrativa, e, salvo se a decisão houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, torna-se inelegível para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, conforme dispõe a alínea “g”, inciso I, art. 1º da citada lei complementar.

Existem dois regimes jurídicos de contas públicas: (i) o que abrange as denominadas contas de governo, relativo à gestão política do chefe do Poder Executivo, cuja competência para julgamento é do Poder Legislativo, mediante o auxílio do Tribunal de Contas; e (ii) o que alcança as intituladas contas de gestão, prestadas ou tomadas dos administradores de recursos públicos, que impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pelas Cortes de Contas (CONTI, 2016).

As contas de governo são o meio pelo qual, anualmente, o presidente da República, os governadores de estado e do Distrito Federal, bem como os prefeitos expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. São contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa. Revelam se houve o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais; mostrando, ainda, os níveis de endividamento e o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação e pessoal (CONTI, 2016).

José de Ribamar Caldas Furtado consigna que:

A compreensão do conceito de contas de governo – que deriva do artigo 71, 127, combinado com o artigo 49, IX, primeira parte, da Constituição Federal – é o ponto de partida para que se possa entender a missão constitucional atribuída ao Tribunal de Contas de prestar auxílio ao Parlamento no julgamento político que exercerá sobre a gestão anual do chefe do Executivo. Esse auxílio será consubstanciado no parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do recebimento das respectivas contas anuais (FURTADO, 2007, 69.)

No caso desse tipo de contas, os exames levados a efeito pelas Cortes de Contas circunscrevem-se à emissão de um parecer prévio, uma vez que, por expressa disposição constitucional, a competência para seu julgamento é do Poder Legislativo, registrando-se, entretanto, que o parecer prévio emitido pelo Tribunal só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (CF, art. 31, § 2º).

Para emissão desse parecer prévio, os Tribunais de Contas procuram aferir a harmonia entre os programas previstos na lei orçamentária, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, bem como sobre o cumprimento de tais programas quanto a legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas.

O julgamento das contas de governo, de competência exclusiva do Poder Legislativo, tem, portanto, natureza eminentemente política, uma vez que utiliza como critério de julgamento aspectos políticos da gestão, com o fim de concluir pela sua adesão ou não ao plano de governo proposto e ao interesse público. Esse julgamento envolve questões atinentes à execução do orçamento votado e aprovado no Parlamento; verifica-se, por exemplo, se os projetos, as metas, as prioridades e os investimentos estabelecidos na lei orçamentária foram atingidos, se as políticas públicas foram implementadas.

As contas de gestão, por sua vez, têm caráter e natureza diversos das contas de governo. Nelas, avaliam-se os atos de administração e ge-

rência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes da União, estados, Distrito Federal e municípios, conforme registra, mais uma vez, José de Ribamar Caldas Furtado:

O conceito de contas de gestão, também chamadas de contas dos ordenadores de despesa, que é diferente do de contas de governo, provém do comando do artigo 71, II, da Constituição Federal, segundo o qual compete ao Tribunal de Contas da União 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. Por simetria, essa competência se estende aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais de Contas dos municípios (CF, art. 75, caput). As contas de gestão, que conforme as normas de regência podem ser anuais ou não, evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios, tais como: arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas. As contas podem ser prestadas ou tomadas, conforme sejam apresentadas pelo responsável ou constituídas em procedimentos efetivados pela própria administração ou pelo Tribunal de Contas. (FURTADO, 2007, p. 72)

Enquanto na apreciação das contas de governo os exames se voltam aos macroefeitos da gestão pública, no julgamento das contas de gestão são examinados separadamente cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, avaliando-se aspectos voltados à legalidade, legitimidade e economicidade, bem como aqueles relativos às aplicações das subvenções e renúncias de receitas.

O julgamento das contas de gestão têm caráter técnico e, por isso, como regra geral, são de competência dos Tribunais de Contas, que, no exercício dessa função constitucional, exercerão toda sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de malversação de recursos públicos que poderá redundar, inclusive, em determinações de devolução de valores aos cofres públicos, multa ao gestor público envolvido e ainda encaminhamento ao Ministério Público para apuração de improbidade administrativa e/ou crimes contra a Administração Pública.

Há situações em que o chefe do Executivo exerce as funções de ordenador de despesa. Nesse caso, comuns de acontecerem no âmbito dos municípios, o titular do Poder Executivo realiza uma dupla função, razão pela qual deveria se submeter a um duplo julgamento: um de natureza política perante o Parlamento, precedido de parecer prévio do Tribunal de Contas; outro técnico, a cargo da Corte de Contas. Esse era o entendimento tradicional na jurisprudência do STJ (MILESKI, 2003).

Tal interpretação considerava a natureza dos atos praticados (se de gestão ou político), e não propriamente o cargo ocupado pela pessoa que os pratica. Para os atos de governo, haverá o julgamento político; para os atos de gestão, o julgamento técnico (FURTADO, 2007).

No entanto, em 2016, no julgamento do RE 848.826/DF, o Supremo Tribunal Federal acolheu antiga jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que “a competência para o julgamento das contas de Prefeito, sejam relativas ao exercício financeiro, à função de ordenador de despesas ou à de gestor, é da Câmara Municipal, nos termos do art. 31 da Constituição Federal.” (TSE – Ag-RO nº 420.467/CE – PSS 5-10-2010).

Assim se posicionou a Suprema Corte nesse julgamento:

O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 835 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, ao entendimento de que, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/90, a apreciação das contas dos prefeitos,

tanto as de governo quanto as de gestão, será feita pelas Câmaras municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores, vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli. Redigirá o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). Plenário, 10.08.2016.

Tecnicamente, ao agir como ordenador de despesa, o chefe do Executivo não atua como agente político, mas sim como técnico na condição de administrador de despesas públicas, o que demandaria um julgamento também técnico a cargo dos Tribunais de Contas. Não foi esse, entretanto, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que compreendeu que a competência para julgamento dos chefes do Executivo municipal se dá não em função da natureza das contas prestadas, mas sim em razão do cargo ocupado.

Todavia, em caso de convênio (ou outro ato ou negócio jurídico) firmado entre município e outro ente da Federação é pacífica a jurisprudência eleitoral de que o órgão competente para julgar as contas prestadas pelo prefeito é o Tribunal de Contas (TSE – REsp nº 45.002/MG – DJe, t. 161, 21-8-2017, p. 126-127).

Do mesmo modo, no caso de consórcios públicos a competência também será do Tribunal de Contas, tendo em vista que os recursos são oriundos de diferentes fontes de receita, não sendo cabível “sob pena de violação ao princípio federativo e à autonomia dos entes consorciados, que a fiscalização contábil e financeira seja exercida pelo Poder Legislativo de apenas um deles” (TSE – REsp nº 17.751/SP – DJe, t. 70, 7-4-2017, p. 82-83).

Em relação à incidência da inelegibilidade decorrente do julgamento pela irregularidade das contas, cabe à Justiça Eleitoral, analisando a natureza das contas reprovadas, definir se a rejeição apresenta natureza de irregularidade insanável, caracterizadora de ato doloso de improbidade administrativa.

A partir do julgamento pela rejeição das contas proferido pela esfera competente (Tribunal de Contas ou Poder Legislativo), a Justiça Eleitoral avalia a existência dos requisitos caracterizados da inelegibilidade. Esse exame verifica a existência de seis elementos fático-jurídicos que devem estar cumulativamente preenchidos para caracterização dessa causa de inelegibilidade: (i) o exercício de cargos ou funções públicas; (ii) a rejeição das contas pelo órgão competente; (iii) a insanabilidade da irregularidade apurada; (iv) o ato doloso de improbidade administrativa; (v) a irrecurribilidade do pronunciamento no âmbito administrativo; e (vi) a inexistência de suspensão ou anulação judicial do aresto que rejeitou as contas (GOMES, 2018, p. 282).

A Justiça Eleitoral tem plena autonomia para valorar os fatos ensejadores da rejeição das contas e fixar, no caso concreto, o sentido da cláusula aberta “irregularidade insanável”, bem como apontar se ela caracteriza ato doloso de improbidade administrativa, não lhe competindo, todavia, a análise do acerto ou desacerto da decisão da Corte de Contas ou do Poder Legislativo, conforme Súmula nº 41 do TSE.

5 CONCLUSÃO

O Estado Democrático de Direito contemporâneo tem como uma de suas premissas o controle do Poder, sendo impossível se falar em regime democrático sem a existência de controle. Sua ausência é o signo de Estados com regimes autoritários, os quais, ainda que possuam regras formais quanto ao controle do poder, não têm implementação efetiva, fundamentalmente pela falta de autonomia dos órgãos responsáveis pela sua implementação.

A Administração Pública, na qualidade de instrumento do Estado para gestão em nome da coletividade dos interesses gerais, deve ser a primeira a estar sujeita a controle, tanto para assegurar o cumprimento dos fins a que se destina quanto para verificar a adequada e eficiente aplicação

dos recursos públicos sob sua gestão. Para tanto, a Constituição Federal e a legislação ordinária erigiram uma série de mecanismos de controle, entre os quais se destacam as competências atribuídas ao controle externo, que encontra, nas Cortes de Contas, a sua principal expressão.

Além do papel de controlar as finanças do Estado e a correta aplicação dos recursos públicos, o controle externo a cargo dos Tribunais de Contas também deve ser focado a partir de sua contribuição para a melhoria da capacidade do Estado na formulação, implementação e manutenção de políticas públicas que dão concretude aos valores e objetivos traçados na Constituição Federal.

A ampliação das competências atribuídas ao controle externo na Constituição de 1988 exigiu das Cortes de Contas a evolução dos seus mecanismos de fiscalização. Enquanto as Constituições anteriores restringiam ao controle externo o exame da legalidade das ações da Administração Pública, a Constituição de 1988 foi além, atribuindo poderes de verificação da “legitimidade” e “economicidade” dos atos administrativos.

Essas novas atribuições exigiram a superação dos modelos de auditoria voltados à mera análise da conformação dos atos governamentais às normas jurídicas ou à correção de aspectos voltados à escrituração contábil das finanças públicas. Assim, além de avaliar o atendimento às normas legais, os Tribunais de Contas, cada vez mais, utilizam-se de mecanismos de controle da gestão pública a partir do exame das boas práticas administrativas, agregando, ao tradicional exame de conformidade, aspectos voltados ao desempenho e ao resultado de políticas públicas sob o enfoque da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade dos gastos públicos, com a finalidade de contribuir para a melhoria da gestão.

No presente estudo, vimos que a natureza jurídica atribuída às Cortes de Contas, enquadradas como órgãos constitucionais autônomos, permite que exerçam o controle externo da Administração Pública de forma independente, realizando com autonomia o exame de aspectos contábeis, orçamentários, patrimoniais e operacionais, avaliando a legalidade, a legi-

timidade e a economicidade na aplicação de recursos públicos, consoante o que preceitua o art. 70 da Constituição Federal.

As competências atribuídas às Cortes de Contas públicas também geram reflexos na seara eleitoral, funcionando seus julgados como importantes instrumentos para proteger a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandatos eletivos, de forma a dar concretude à previsão contida no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, afastando da disputa aqueles que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes.

Em síntese, os Tribunais de Contas, como grandes responsáveis pela fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública, são instituições essenciais à manutenção do Estado Democrático de Direito no Brasil, na sua missão de resguardar a probidade administrativa e promover a otimização dos recursos do Estado, auxiliando, ainda, a implementação e manutenção de políticas públicas que concretizem os valores e fundamentos da República consagrados na Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BARBOSA, R. Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília: TCU, v. 1, n. 1, p. 253-254, 1970.

BOBBIO, N. **Teoria das formas de governo**. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 13. ed. Tradução Carmen C. Varriale *et al.* Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2009.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2013.

BONAVIDES, P. **Teoria Geral do Estado**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REsp nº 45.002/MG – DJe, t. 161, 21-8-2017, p. 126-127.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?-sumula=1602>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BREWER-CARIÁS, A. R. **El control de la Administración Pública y la corrupción institucional**. Estudios. Santiago: Ediciones Olejnik. 2019.

BRITO, C. A. **Revista Diálogo Jurídico**, [s. l.], v. I, n. 9, dez. 2001.

BUGARIN, B. J. Controle das finanças públicas: uma visão geral. **Revista**

do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, n. 59, p. 11-24, 1994.

BUZAID, A. O Tribunal de Contas do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 62, n. 2, p. 37-62, 29 dez. 1966.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CONTI, J. M. Supremo gera polêmica ao decidir sobre julgamento de contas de prefeitos. **Conjur**, 23 ago. 2016. Disponível em https://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos#_ftnref9. Acesso em: 20 jun. 2019.

COSTA, L. B. D. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FURTADO, J. R. C. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do TCU**, [Brasília], n. 109, maio/ago. 2007.

GOMES, J. J. **Direito eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GUERRA, E. M. **Os controles externos e internos da administração**

pública e os Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia, forma de gobierno y resultados en 36 países.** Barcelona: Ariel, 2012.

LIMA, L. H. **Controle externo.** Teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

LINCOLN, A. **Discurso de Gettysburg.** 19 nov. 1863. Pensilvânia, Estados Unidos. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Discurso_de_Gettysburg. Acesso em: 20 set. 2021.

LIZARDO, F. S. **A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral.** 2019. 250f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2019.

MADISON, A. Artigo 51. *In*: PUBLIUS (Alexander Hamilton, James Madison e John Jay). **O Federalista.** Brasília: Editora UNB, 1984.

MALUF, S. **Teoria Geral do Estado.** 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARTINS, I. G. S. **Parecer:** as Cortes de Contas são instituições permanentes de impossível extinção nos termos da Constituição Federal – sua competência é imodificável por legislação infraconstitucional. São Paulo, 12 de fevereiro de 1992.

MEDAUAR, O. **Controle a Administração Pública.** São Paulo: RT, 1993.

MELLO, C. A. B. de. Funções do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público,** São Paulo, n. 72, out./dez. 1984.

MILESKI, H. S. **O controle de gestão pública**. São Paulo: RT, 2003.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1962.

NUNES, S. G. S. **As origens do constitucionalismo calvinista e o direito de resistência**: a legalidade bíblica do profeta em John Knox e o contratualismo secular do jurista em Théodore de Bèze. 2017. Tese (Doutorado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-12062017-105723/publico/2017_SilvioGabrielSerranoNunes_VCorr.pdf. Acesso em: 14 jul. 2020.

OLIVEIRA, R. F. de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: RT, 2010.

SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA FILHO, J. A. da. **Tribunais de Contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

SIMÕES, E. **Tribunais de Contas**: controle externo das contas públicas. São Paulo: Saraiva, 2014.