

CAPÍTULO I

O NOVO PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

*Bruno Gomes Bahia**

*Juliana Brito Maia***

Sumário • 1. Introdução – 2. Do Tribunal de Contas – 3. Autonomia financeira municipal e estadual – 4. Análise do artigo 31 e seus parágrafos – 5. O novo papel dos Tribunais de Contas – 6. Referências Bibliográficas.

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo, a partir das novas discussões doutrinárias em artigos, revistas e legislação, estudar um novo papel a ser adotado pelos Tribunais de Contas. Sem olvidar das suas funções essenciais descritas na Constituição, o novo modelo político brasileiro aderiu a um sistema democrático, privilegiando o princípio republicano. Em outras palavras, a postura deste órgão fiscalizador das Contas Públicas ultrapassa a sua competência normativa, para tratar-se de um órgão essencial para a efetivação da transparência e participação popular no controle do Erário. Nesse panorama, então, serão analisadas outras discussões, como a sua autonomia em relação ao Poder Legislativo ou ainda a confusão terminológica do art. 31 da Constituição, porém sempre visando demonstrar a nova postura a ser adotada pelas Cortes de Contas, como órgão essencial ao Estado de Direito.

PALAVRAS-CHAVE: TRIBUNAL DE CONTAS; INDEPENDÊNCIA; PRINCÍPIO REPUBLICANO; FISCALIZAÇÃO; CONTROLE EXTERNO; TUMULTO TERMINOLÓGICO; TCM – CRIAÇÃO POR LEI ESTADUAL; NOVO PAPEL; ORIENTAÇÃO; ACOMPANHAMENTO; PREVENÇÃO; PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA.

1. INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro, como a maioria dos Estados no mundo, estabelece a divisão de poderes como a melhor maneira de organização do Estado. Em verdade, acredita-se que somente o poder pode limitar o poder. Dessa forma, no Brasil, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário desempenham, cada um, uma função preponderante, que chamaremos de função

*. Graduando da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

** . Graduada da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

típica de cada poder, e, de forma atípica, cada poder exerce uma fração da função confiada ao outro. O Poder Executivo desempenha a função de administração do Estado, ao Poder Judiciário cumpre a função de resolver litígios em casos concretos entre os particulares ou entre estes e o Poder Público (função jurisdicional), cabendo, por fim, ao Poder Legislativo o dever de legislar e fiscalizar.

Dessa forma, os Poderes da União, além de exercerem uma função determinada e específica, gozam de independência entre si, porém, por força constitucional, estão sujeitos a um “equilíbrio de forças e atuação” que se revela no exercício harmônico de suas funções. É o que se conhece no Brasil como sistema de freios e contrapesos. Essa interpretação é a primeira que se tem de estabelecer quanto às atribuições, competências e funções de cada Poder em razão do Princípio Republicado, pois a este está sujeita a República Federativa do Brasil.

Apesar de pouco citado nas questões diárias em nosso país, o Princípio Republicano é a razão de ser de diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. A coisa pública, ou seja, não privativamente de ninguém, mas de todos, é o fundamento maior da necessidade de fiscalização e controle das verbas e bens públicos. E é dessa compreensão que decorre o dever de prestação de contas por aqueles que gerenciam, a qualquer título, os bens e valores públicos.

Embora a titularidade da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federados seja exercida pelo Poder Legislativo respectivo, mediante controle externo, não significa que o povo tenha perdido a soberania nacional, por este titularizada. Pelo contrário, acredita-se que o controle externo consiste na função fiscalizadora do povo exercida através de seus representantes. Essa regra vale em todo e qualquer caso e em todo e qualquer momento, reiterando-se que a “*res publica*” é indisponível, de todos e para todos.

Dessa forma, qualquer sinal de atuação estatal em sentido contrário, ou seja, apropriação particular do que é de todos, é passível de responsabilização pessoal, devendo o agente competente pela gerência desses bens comprovar a sua sujeição funcional ao disposto em lei. É o que se infere do artigo 37, caput da Constituição quanto ao dever de obediência aos princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. É também o que se lê no artigo 74 sobre a imposição de manutenção de controle interno de cada Poder, com a previsão de responsabilidade solidária do responsável pelo controle interno que não atuou conforme previsto quando da ocorrência da ilegalidade ou irregularidade por ele conhecida.

Feitas essas considerações, compreende-se com mais clareza que a fiscalização, no que tange às verbas e bens públicos, é princípio fundamental da ordem constitucional brasileira, decorrência do Princípio Republicano, do Estado de Direito e do Constitucionalismo. Portanto, não se pode permitir que os meios pelos quais se efetiva a fiscalização caiam no vazio, tendo, para tanto, sido criação de sede constitucional o aparato técnico, político e administrativo de suporte e manutenção do sistema de controle externo.

Essa fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, Estados, Distrito Federal e Municípios atuam segundo a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Esses são os limites e atribuições do controle interno e externo.

Observa-se que a fiscalização está firmada não somente sobre os aspectos legais, no sentido de atuar conforme autorização da lei, mas, também segundo a lógica da boa administração, estabelecendo a Constituição que sejam observadas as relações de custo/benefício quando da previsão de fiscalização segundo a economicidade.

É, pois, desse turbilhão de funções, competências e compromissos estatais que surge o Tribunal de Contas como órgão técnico especializado para conferir eficácia às disposições constitucionais sobre a fiscalização do Erário de qualquer ente ou pessoa sob quaisquer circunstâncias referidas no parágrafo único do artigo 70 da CF/88. É esse órgão constitucional que auxilia técnica e administrativamente o Poder legislativo no exercício da titularidade do controle externo sem, contudo, ser a ele subordinado ou componente.

2. DO TRIBUNAL DE CONTAS

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o Poder legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, cabendo ainda a este a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, mediante controle externo.

Posteriormente, mais exatamente no artigo 71 da Carta Magna, observamos a determinação constitucional de que o Tribunal de Contas da União é o órgão auxiliar do Congresso Nacional na sua função fiscalizadora. Ocorre que, embora não diretamente prevista, a criação de Tribunal de Contas Estadual é uma imposição indireta da Constituição na medida em que prevê nos seus artigos 31 e 75 que as disposições relativas ao controle externo se aplicam, no que couber, à organização, composição e

fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Dessa forma, é obrigatória a instituição de Tribunal de Contas pelos Estados-membros para auxiliar o controle externo da Administração direta e indireta estadual, que é de competência da Assembléia Legislativa. As Cortes de Contas dos Estados seguem o caminho do TCU em sua função e competências, ressalvadas, obviamente, as peculiaridades do âmbito de atuação de cada pessoa da federação. Dessa forma, é inegável que a função fiscalizadora titularizada pelo Poder Legislativo seja no âmbito federal, estadual ou municipal, é exercida com o auxílio de um órgão técnico que, em regra, é o Tribunal de Contas respectivo.

Cabe, por oportuno, esclarecer que as Cortes de Contas não são órgãos integrantes do respectivo Poder Legislativo a que auxilia. A Constituição brasileira preceitua que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Esse entendimento é o mesmo para os demais entes federativos brasileiros, pois as disposições constitucionais sobre o TCU devem corresponder ao que dispõe as Constituições e Leis Orgânicas dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios respectivamente.

Além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas não é órgão auxiliar deste Poder no sentido de subordinação e dependência hierárquica ou funcional, embora a função a que ambos se dediquem seja a mesma, o controle externo. A partir das considerações feitas e da realidade de que as próprias unidades administrativas do Poder Legislativo são fiscalizadas pelo tribunal de Contas, seria uma aberração compreender que o Poder administrativamente fiscalizado subordinasse o órgão fiscalizante, entendendo-se o Tribunal de Contas como órgão integrante e subordinado ao Poder Legislativo.

A independência funcional das Cortes de Contas é garantida constitucionalmente embora a função a que se dedique seja a mesma do Poder Legislativo, o controle externo, conforme entendimento compartilhado com o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto:

Realmente, nem toda função de controle externo, a cargo do TCU, é compulsoriamente partilhada com o Congresso Nacional. Além disso, é preciso conceituar função e competência como coisas distintas, pois a função é uma só e as competências é que são múltiplas. A função é unicamente a de controle externo e tudo o mais já se traduz em competências. (BRITTO, 2001).

Isso pode ser claramente compreendido quando do elenco de competências constitucionais conferidas às Cortes de Contas e ao Poder Legis-

lativo, sendo atribuído às referidas Cortes competências que independem de qualquer manifestação do Legislativo, como se lê nos incisos III, VI e IX do artigo 71 da Lei Maior. A relação que se traduz é de parceria essencial e inafastável de um dado Tribunal de Contas no exercício da função controladora externa que é própria de cada Poder Legislativo da respectiva pessoa estatal federada. Valendo anotar que parte de sua competência é desempenhada como forma de auxílio ao Poder Legislativo enquanto que a outra parte é exercida sem qualquer participação deste, o que lhe confere uma nota maior de independência.

Grande se faz, portanto, a essencialidade da instituição do Tribunal de Contas no controle externo das contas públicas. Pois, embora o Poder Legislativo tenha a titularidade na fiscalização daquilo que fora sua criação, como o é com a Lei Orçamentária, é inegável a necessidade de um órgão técnico especializado para conferir eficácia a tal pretensão. Essa conquista, contudo, no Brasil, somente teve ares de realidade na Constituição Republicana de 1891 quando a criação do Tribunal de Contas da União por meio de decreto em 1890, com inspiração de Rui Barbosa, veio a ser institucionalizada.

O Tribunal de Contas é órgão especializado e não integrante de nenhum dos três Poderes, buscando-se garantir assim a sua necessária imparcialidade para promover a vigilância da execução orçamentária. Dessa forma, justifica-se a disciplina constitucional das Cortes de Contas e sua independência. Ressaltando-se ainda que todas as atribuições dadas a este órgão relevam como objetivo fundamental a proteção ao Erário, sendo sua integridade o bem maior que cabe aos Tribunais de Contas tutelar.

Com isso, a atuação das Casas de Contas assume fundamental relevância. Participam o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas na árdua tarefa de fiscalização das contas públicas do executivo. O Tribunal de Contas atuando no aspecto técnico, auxiliando e formando um arcabouço quase que probatório da gestão dos recursos. O Poder Legislativo, após toda a análise técnica das Cortes de Contas, tem condições de melhor formar seu convencimento sobre os fatos e exercer o juízo político sobre essas contas. Define-se, então, o âmbito de competências constitucionais de cada órgão sem que a competência de um afaste ou exclua a do outro, pois, na verdade, as competências se completam.

Embora as Cortes de Contas se apresentem como um órgão técnico e que emita parecer prévio à atuação do legislativo quanto às contas do executivo, verifica-se um acentuado teor político no controle externo das contas públicas. Essa soberania do controle político sobre o técnico se revela tanto na desvinculação do parecer emitido pelas Cortes de Contas ao

juízo feito pelo legislativo respectivo quanto na própria composição dos mais altos cargos dos Tribunais de Contas, que é política, no que se refere aos Conselheiros ou Ministros.

No que tange à natureza dos julgamentos realizados pelos Tribunais de Contas, observa-se que esses obedecem, ou melhor, devem obedecer puramente a parâmetros de ordem técnico-jurídica, isto é, a verificação da adequação ou não das normas constitucionais e legais aos atos praticados pelos gestores dos recursos públicos. E, com isto, a Constituição conferiu ao Tribunal de Contas as mesmas atribuições que o artigo 96 outorga aos tribunais judiciais, ressaltando ainda que essa prerrogativa é dependente das peculiaridades de cada um deles.

Tal prerrogativa constitucional em nada faz induzir que os tribunais de Contas exerçam a função jurisdicional do Estado juntamente com o Poder Judiciário. A sua função é unicamente a de controle externo e, para tal, detém competência judicante, além de tantas outras, como a competência opinativa, consultiva e informativa, sancionadora, corretiva etc. Dessa forma, inevitável é que algumas características da jurisdição permeiem os julgamentos a cargo das Cortes de Contas. Isso se refere ao modo pelo qual as Cortes de Contas exercem sua função (controle externo) e não a finalidade de sua existência. A bem da verdade, julgar é uma providência constitucional em razão da finalidade proposta, que é de fiscalização. Com isso, a competência judicante traduz-se na relação entre meios e fins.

A prerrogativa de julgar as contas públicas revela-se como nas Casas de Contas quando da imutabilidade de suas decisões e quando da verificação única e exclusivamente da adequação da atuação do gestor público ao que dispõe a lei, sobretudo quanto aos aspectos financeiros, orçamentários, patrimoniais, contábeis e operacionais do Poder Público. Com isso, o julgamento por ela exercido tem sua natureza definida como julgamento de contas e nada além disso.

Como bem explica o Ministro Carlos Ayres Britto, quanto à atuação desse órgão constitucional:

Sua atuação é consequência de uma precedente atuação (a administrativa), e não um proceder originário. E seu operar institucional não é propriamente um tirar competências da lei para agir, mas ver se quem tirou competências da lei para agir estava autorizado a fazê-lo e em que medida. (BRITTO, 2001).

Embora se diga que a função jurisdicional desse órgão constitucional se limite às contas, o tema merece certo rigor técnico. Diz-se isso por dois motivos. Primeiro, como já visto, a função de fiscalização das contas públicas pelo Tribunal de Contas vai além do mero auxílio do Poder Legislativo,

porém a sua função aqui é “judicante-opinativa” já que quem efetivamente julga as contas da gestão executiva é o respectivo Poder Legislativo. E, segundo, porque, quanto à gestão dos Poderes Legislativo e Judiciário, as Casas de Contas exercem com plenitude o juízo sobre as contas que fiscalizam, é o que se lê no inciso II do artigo 71 da Carta Magna. Com isso, as contas de todo e qualquer responsável por bens e valores públicos são julgadas, exceto quando o é pelo legislativo, pelo Tribunal de Contas, podendo, inclusive, as decisões a esse respeito gerarem a inelegibilidade do gestor fraudulento, como tem entendido o Tribunal Superior Eleitoral.

Com isso, confere-se tratamento constitucional harmônico e idêntico aos demais Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, embora o controle exercido pelo legislativo em relação às contas do executivo seja político e o controle exercido pelo Tribunal de Contas seja um controle de legitimidade de natureza técnico-administrativa.

3. AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL E ESTADUAL

Diante tudo o que já foi exposto, entendemos ser necessário fazermos agora uma breve explanação a cerca da autonomia financeira dos Estados e Municípios, para que, assim, possamos verificar como se origina a atuação dos Tribunais de Contas.

A princípio, entende-se que autonomia significa a capacidade ou o poder de gerir seus próprios interesses, sendo que no caso das entidades político-administrativas, é a Constituição que irá determinar a distribuição de suas competências (SILVA, 2006, p. 640). Com isso, verifica-se que o estudo se remete, desde logo, a análise dos comandos constitucionais, uma vez que a Carta Magna de 88, no seu art. 1º e 18, estatui os Estados e Municípios como entes componentes da estrutura federativa, sendo todos autônomos.

Desta autonomia, assenta-se quatro capacidades: de auto-governo, auto-organização, normativa e auto-administrativa. De modo geral, a capacidade de auto-governo é representada pela eletividade dos representante do Poder Executivo. A capacidade de auto-organização, ao seu turno, é a possibilidade do ente elaborar a sua constituição ou lei orgânica própria. Já a capacidade normativa, constitui a capacidade de auto-legislação, mediante a elaboração de leis sobre matérias reservadas a competência do ente estadual ou municipal, respectivamente.

A capacidade de auto-administração, por sua vez, é muito mais interessante ao presente estudo, pois esta, caracteriza-se pela própria administração manter e prestar seus serviços. Nessa trilha, identifica-se que desta capacidade decorre a característica da autonomia financeira, podendo o

ente decretar e arrecadar seus tributos, bem como realizar a sua aplicação como melhor lhe aprouver.

Verifica-se, portanto, que a autonomia financeira é essencial a ambos os entes, pois ela permite ao Município e ao Estado usufruir as demais autonomias. Afinal, sem a possibilidade de arrecadar e despender recursos financeiros, investindo, contratando serviços ou pagando a folha funcional, os entes tornam-se inoperantes, sendo inútil ter governo e administração própria, editar leis ou organizar serviços que não poderão efetivamente prestar, pois não dispõem de lastro financeiro para custeá-los (BAKALARCZYK, 2009).

Nesse sentido, se torna claro, que embora os Estados e Municípios busquem sempre novas formas de arrecadação, a maior parte de seus recursos são oriundos dos Fundos de Participação dos Municípios ou dos Estados, assim como das transferências voluntárias da União aos Estados e/ou Municípios ou ainda dos Estados aos Municípios.

É nesse tocante, então, que se revela uma das competências dos Tribunais de Contas, evidenciando, então, que embora os Estados e os Municípios tenham autonomia financeira, os mesmos estão sujeitos a fiscalização, tanto interna como externa de todos os recursos movimentados.

Esse controle, entretanto, não será feito por um órgão do próprio ente, mas por um órgão autônomo e independente, o Tribunal de Contas. Observa-se, com isso, que essa autonomia financeira não se emerge como um princípio absoluto no sistema das entidades federativas, pois todos os recursos, sobretudo aqueles oriundos do Fundo de Participação, possuem limitações próprias, permitindo a atuação da Corte de Contas como órgão técnico para analisar o correto destino do Erário.

De outra sorte, vale a pena destacar que o controle da execução orçamentária vem se alargando extraordinariamente nos últimos anos. A Constituição Federal de 88, nesse sentido, prevê no art. 70, parágrafo único, que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos tem a obrigação de prestar contas.

Assim, não somente as entidades da administração direta estão sob permanente controle, mas alargam-se às pessoas da administração indireta, como autarquias, empresas públicas e as sociedades de economia mista. De mais, a fiscalização financeira se estende às fundações instituídas ou mantidas pelo poder público, conforme nos deixa claro o art. 71, II e III da Constituição. Subordinam-se, também, ao controle financeiro, as entidades de direito privado que manipulem bens ou fundos do Governo ou que recebam contribuições para-fiscais.

Nesse mesmo sentido, a obrigação de prestar contas se estende igualmente às pessoas físicas, evidenciando que não somente os órgãos da administração direta ou indireta se sujeitam ao controle, mas também os tesoureiros, cobradores e os servidores que manipulem dinheiro público (TORRES, 2007).

Entretanto, é noutro quadrante que a Constituição mais avança, ou seja, é a permissão para que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato seja considerado legítimo para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.

Em face disto, torna-se claro que os Municípios e os Estados são entes federativos com ampla autonomia financeira. No entanto, a máxima da autonomia e independência não pode reinar absolutamente, devendo, através dos comandos constitucionais, os Estados e Municípios estarem submetido a um controle de suas contas, podendo, qualquer pessoa, física ou jurídica, ser responsabilizada pela indevida utilização dos recursos públicos.

4. ANÁLISE DO ARTIGO 31 E SEUS PARÁGRAFOS

Feito as considerações acima, entende-se que a Constituição Federal, como forma de manifestar o seu apreço pelos princípios da Administração Pública, construiu um corpo normativo autorizador da criação dos Tribunais de Contas. Como já explanado, decorre a necessidade de sua criação, pelo fato de ser o Brasil uma República Federativa (art. 1º, CF), sendo decorrência lógica e necessária de um Estado de Direito, a existência de um órgão controlador das contas do próprio Estado.

Diante disto, os Tribunais de Contas, sem prejuízo do controle jurisdicional, surgem com o papel de serem órgãos auxiliares, porém não subordinados, ao Poder Legislativo, no que tange ao controle externo das contas públicas.

Com efeito, a Carta Magna brasileira prevê, a partir do art. 70, as normas gerais a serem aplicadas a criação do Tribunal de Contas da União. Em sendo assim, é o art. 71 que elenca a competência da Corte de Contas para o exercício do controle externo e em auxílio ao Congresso Nacional.

Dentre outras atribuições, em especial, cabe ao Tribunal de Contas, apreciar as contas do Presidente da República; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Ressalte-se, neste caso, que o julgamento não é do responsável ou uma responsabilização penal, mas da regularidade contábil das contas públicas, sendo que as decisões de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

De mais, compete apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias; realizar inspeções e auditorias e fiscalizar as contas nacionais das empresas multinacionais; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo ou ajuste, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei e sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado.

Nesse sentido, o art. 75 da Constituição, prevê que para a criação das Cortes de Contas Estaduais e Municipais devem ser obedecidos os dispositivos constitucionais referentes ao modelo federal. Sendo assim, sem medo de errar, é claro que a Carta Magna autorizou a criação dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios.

No entanto, é a própria Constituição que traz um tumulto terminológico gerador de algumas discussões. Isto se deve ao art. 31 e seus parágrafos, pois ora se diz que a fiscalização dos Municípios, no que tange ao controle externo, será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios (§ 1º, art. 31), ora se veda a criação de Tribunais, Conselhos ou órgão de Contas Municipais (§ 4º, art.31).

Em outras palavras, a Constituição prevê em um momento, no § 1º do art. 31, que a fiscalização dos Municípios será feita com auxílio dos Tribunais de Contas dos Municípios. Já em outra oportunidade, precisamente no § 4º do art.31, veda a criação das Cortes Municipais de contas. Nesse panorama, já houve doutrinadores sustentando existir um conflito de normas, entretanto, inexistente tal conflito.

Esta questão que se paira, tem o seu fundamento, pois de fato alguns Municípios, antes das restrições do § 3º da Constituição anterior, terem instituído seus próprios Tribunais de Contas. Foi nos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro que se criou, anteriormente a Constituição vigente, os Tribunais de Contas do Município da Capital. Assim, unicamente, no Estado de São Paulo, o município de São Paulo é submetido a Corte de Contas da Capital, sendo que os demais sujeitam-se e são obrigados à prestação de contas ao Tribunal do Estado (BALLEIRO, 2002).

Nada obsta, entretanto, que os Estados criem Cortes de Contas Municipais somente para a fiscalização dos Municípios, como é o caso dos Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará. No entanto, o § 4º impede, em verdade, que os próprios municípios criem o seu próprio Tribunal de Contas como ocorre em São Paulo e no Rio de Janeiro, os quais podem mantê-los, pois a época de sua criação vigia dispositivos da Constituição anterior.

Nesse tocante, então, vale reprimir as considerações do tópico anterior. Isto porque, embora a Constituição outorgue aos Municípios o caráter de autônomo (art. 18), com todas as suas derivações, sobretudo a capacidade de auto-governo e auto-legislação, ao mesmo é vedado criar o seu próprio Tribunal de fiscalização orçamentária. Deve-se, contudo, estar submetido a um Tribunal de Contas dos Municípios ou de dos Estados criado por lei estadual. Vale-se dizer, então, que a própria Constituição ao entregar aos Municípios o princípio da autonomia dos entes federativos, concede-o de maneira mitigada, impedindo, com isso, que o próprio ente municipal fiscalize as suas próprias contas, no que se refere ao controle externo.

Em suma, conclui-se que os Municípios estão subordinados ao controle externo da Câmara Municipal, com auxílio dos Tribunais de Contas do Estados ou de dos Municípios. Este último, ao seu turno, deve ser criado pelo próprio Estado Federado, tendo em vista que a Constituição de 88 vedou que os próprios Municípios criassem suas Cortes de Contas. Para tanto, no momento de sua criação deve o Estado delimitar criteriosamente as competências de cada Corte, evitando-se, assim, posteriores conflitos.

5. O NOVO PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Feita todas as considerações acima, convém entendermos, de fato, qual seria o novo papel dos Tribunais de Contas. A Constituição Federal, no entanto, elenca no art. 71 as competências das Cortes de Contas da União, sendo certo que o modelo federal aplica-se, no que couber, ao modelo estadual.

Assim, ao analisarmos o art. 71 fica bem evidente que as atribuições dos Tribunais de Contas permeia, de modo geral, somente a idéia de fiscalização (incisos I, III, V, VI e VII), controle externo (incisos IV e XI), julgamento de contas (inciso II), bem como a aplicação de sanções em caso de ilegalidade ou irregularidade (inciso VIII).

A Carta Magna, nesse sentido, vai um pouco além, quando permite as Cortes de Contas assinar prazo para que o órgão ou entidade adote providências necessárias ao cumprimento da lei (inciso IX), sendo sustado, quando não atendido, a execução do ato impugnado (inciso X).

Expandindo os horizontes da legislação de maneira mais específica, ao analisarmos a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (Lei Complementar nº 05/91, com alterações da Lei Complementar nº 12/97), além das competências elencadas no art. 71 da Constituição Federal, cabe a aquela Corte a representação ao Ministério Público pela prisão temporária ou preventiva do responsável ou ainda pelo seqüestro de bens suficientes para a garantia da Fazenda Estadual. São atribuições, de modo geral, de controle, repressão e punição.

Em verdade, não se deseja, por esta via, criticar as competências atribuídas ou mesmo criar uma situação de impunidade. Muito pelo contrário, devemos é reafirmar a nova ordem democrática vivida pelo país, pleiteando, em todas as instâncias, o controle dos órgãos públicos. No entanto, o que se deseja criar é um novo papel social para os Tribunais de Contas, no sentido de maior aproximação dos municípios, construindo uma nova relação institucional.

Isto se fundamenta, pois, na prática, se verifica uma enorme enxurrada de contas públicas, sobretudo municipais, sendo julgadas e rejeitadas. Só para se ter uma idéia, conforme dados do próprio Tribunal de Contas do Estado da Bahia, foram julgadas, em 2005, contas de 416 prefeituras, tendo sido rejeitadas 97 delas, representando um índice de 23,3% de rejeições¹. Índice alto para um país que se redemocratizou há mais de 20 anos.

Entretanto, não se pode, diante destas informações, maquinar a idéia de estarmos em um estado de corrupção, pois o que se verifica, na prática, é um total desconhecimento dos gestores municipais das leis referentes aos gastos públicos.

É nesse passo, então, que não se pode cingir o Tribunal de Contas sob uma ótica de cunha meramente fiscalizador, controlador e sancionador, ainda que estas sejam as funções primordiais na sua ação, enquanto órgão de auxílio do controle externo municipal.

Cabe, nessa nova sistemática, o papel de ajudar, prevenir, qualificar e orientar os gestores no trato com o Erário. Deste modo, a orientação previa e o acompanhamento são os papéis de grande relevância, sob esta ótica, pois o objetivo é formar um conjunto harmônico e equilibrado no controle das despesas públicas, principalmente dos municípios.

Á vista disso, dialogar com a sociedade, promover a integração dos sistemas de comunicação dos Tribunais de Contas e prover a sociedade com informações independentemente de processos são medidas essenciais para o fortalecimento da democracia.

Nesse tocante, torna-se claro que também cabe as Cortes de fiscalização orçamentária fazer com que os órgãos e entidades municipais conheçam e observem as normas que versam sobre as permissões e vedações legais que disciplinam suas atuações. Com isso, consegue-se a orientação e auxílio,

1. Tribunal de Contas dos Municípios: Assessoria de Comunicação Social: TCM conclui julgamento de contas do exercício de 2005. Disponível em <<http://www.tcm.ba.gov.br/contas.doc>>. Acesso em 18 de abril de 2009.

de maneira a fazê-los (os gestores) trilhar o caminho da legalidade e da regularidade.

O Tribunal de Contas, portanto, não pode assumir o exclusivo papel de árbitro que lhe foi deferido pela Lei Máxima, pois seu intento deve também se conformar em fazer com que as administrações, sobretudo municipais, exerçam suas atividades de forma racional, ordenada, honesta, equilibrada e regular. Desta forma, estariam sob a égide dos mais proclamados princípios constitucionais, o da legalidade, moralidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade.

Para se ter um exemplo, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, tem-se conscientizado, nos últimos anos, da necessidade de se orientar e acompanhar os municípios no trato com os recursos públicos a eles destinados. Desta atitude, revelou-se grande eficiência, tendo em vista que no ano de 2004, vinte e cinco por cento das contas foram rejeitadas, índice classificado como “alarmante”. Já para o ano de 2008, a nova política adotada revelou com grande sucesso, pois o Tribunal estima que treze a quatorze por cento das contas serão rejeitadas, o que, de fato, demonstra uma significativa melhora no trato ao dinheiro público².

De outra sorte, emerge-se, nesse panorama, que há ainda muitos gestores em descumprimento deliberado das normas orçamentárias. Para tanto, o nosso objetivo é fazer valer as regras constitucionais, sobretudo no que tange a transparência dos gastos públicos. É nesse sentido, portanto, que se deve efetivar a permissão da Lei Maior de acesso da sociedade às contas públicas. Isto se fundamenta, pois é o direito de acesso à informação em poder do Estado, o dever de prestação de contas do poder público, que permitirá o fortalecimento da democracia e interferência nas políticas voltadas aos direitos fundamentais da pessoa humana.

A Constituição Federal, nessa trilha, prevê no art. 31, § 3º, que as contas dos municípios ficarão durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, podendo ser questionado a sua legitimidade nos termos da lei.

Do mesmo modo, a Constituição Estadual da Bahia (art. 63) e a Lei de Responsabilidade Fiscal garantem ao cidadão e às entidades da Sociedade Civil o direito de participar do processo de decisão da Administração Pública, assim como o de exercer o controle social dos atos do Poder

2. Portal dos Diários Oficiais Eletrônicos. Interesse por orientações para o último ano de gestão em municípios. Disponível em <http://www.diariooficialdosmunicipios.org/noticia,cfm?noticia_id=2310>. Acesso em 18 de abril de 2009.

Público. Isto se deve ao fato de que as contas apresentadas pelo Poder Executivo deverão ficar à disposição, durante todo o exercício, para que qualquer cidadão possa consultá-la e apreciá-la, podendo questionar a sua legitimidade perante o Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas ou ao Ministério Público.

Diante disso, verifica-se que as Cortes de Contas, além das funções constitucionais e da implementação de seu novo papel de auxílio, orientação e acompanhamento, precisa, ainda, perfilhar o caminho da transparência. Nessa esteira, deve-se ampliar ou permitir com maior facilidade o acesso da sociedade as contas públicas, de maneira a realizar, com maior transparência, as regras de fiscalização, sanção, orientação e acompanhamento, além de conferir maior legitimidade aos gastos realizados pelos nossos gestores.

No entanto, o que se defende, nesse aspecto, é a efetivação do princípio da transparência, pois não se pode é ficar com uma mera existência formal do direito de fiscalização popular das contas públicas. O que se constata, pois, em diversos Municípios é a flagrante violação deste direito constitucional, indo desde o obstáculo total ao direito, impedindo os cidadãos de terem acesso às contas, até a restrição deste direito por formas transversas, como a apresentação de balancetes ao invés das contas propriamente ditas. Além disso, não é difícil encontrar locais com limitação irrazoável de horários para a fiscalização, desorganização das contas, falta de clareza, utilização de termos extremamente técnicos e até disponibilização das contas em locais insalubres ou perigosos, como forma de dificultar ou até mesmo obstar a fiscalização popular.

É nesse contexto, portanto, que o Tribunal de Contas deve se apresentar, como instituição de significativa importância para a garantia do direito de fiscalização popular. Isto porque é também papel, função e utilidade deste Tribunal a averiguação e responsabilização das irregularidades na devida prestação de contas dos poderes executivos e legislativos.

À vista de tudo o que foi exposto, os Tribunais de Contas assumiram uma missão diferenciada na nova ordem constitucional. Nesse tocante, não há mais o que se discutir sobre a sua independência e autonomia, sobretudo a sua não subordinação a qualquer dos poderes. Nessa esteira, revela-se que as Cortes de Contas não mais podem se identificar como um órgão meramente auxiliador, fiscalizador e sancionador, no que se refere ao controle externo. As suas atribuições, portanto, alargaram-se para um novo papel de orientação, acompanhamento, prevenção e qualificação dos gestores, além de servir de órgão efetivador da fiscalização popular, consubstanciada no princípio da transparência das contas públicas.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAHIA. **Portal dos Diários Oficiais Eletrônicos dos Municípios do Estado da Bahia**. Interesse por orientações para o último ano de gestão em municípios. Disponível em http://www.diariooficialdosmunicipios.org/noticia.cfm?noticia_id=2310>. Acesso em 18 de abril de 2009.
- BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios. Acessória de Comunicação Social: **TCM conclui julgamento de contas do exercício de 2005**. Disponível em <<http://www.tcm.ba.gov.br/contas.doc>>. Acesso em 18 de abril de 2009.
- BAKALARCYK, Charles Leonel, **A autonomia municipal e suas espécies**. 2002. Disponível em: <<http://br.geocities.com/bakalarczykdemodir/autonomiamunicipal.html>>. Acesso em 16 de abril de 2009.
- BALLEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**, 16ª edição, atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2007.
- BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, ano I, n.9, dezembro de 2001. Disponível em <<http://direitopublico.com.br>>. Acesso em 18 de abril de 2009.
- GUIMARÃES, Fernando Augusto Mello. Julgamento das Contas Anuais pelo Tribunal de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, v. 117, jan./mar. 1996, p. 71-91.
- HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 17ª. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2008.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro**. 6ª edição. São Paulo: Ed. RT, 2003.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, 26ª edição revista e atualizada. São Paulo: Ed. Malheiros, 2006.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. 2ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2008.