



ANÁLISE ACERCA DO PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS COMO MECANISMO DE CONTROLE EXTERNO CAPAZ DE GARANTIR A CORRETA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO E A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

LEAL, R. G.¹, RECH, C. A.²

PALAVRAS CHAVE: *Administração Pública. Tribunal de Contas. Controle Externo. Direitos Fundamentais*

RESUMO

O presente estudo investiga como o sistema jurídico brasileiro propõe a verificação da correspondência entre a aplicação do dinheiro público e a consecução da finalidade pública que a fundamenta. Isto posto, visa delimitar o papel do Tribunal de Contas na concretização dos direitos fundamentais à luz das leis e princípios da Administração, e apontar, subsidiariamente, os efeitos do controle na gestão pública. Para tanto, o método de investigação adotado foi o dedutivo, partindo dos fatores geradores da necessária estruturação do Estado à materialização de tais garantias, para concluir a influência do Tribunal na ampliação da eficiência das políticas públicas. Quanto ao método de procedimento, foi realizada a análise do texto constitucional para estabelecer a influência da organização descentralizada do poder público na necessidade de fixar mecanismos de controle da administração, e nesse contexto diferenciar algumas de suas espécies, bem como examinar a natureza e atribuições do órgão de contas. Por fim, a técnica de pesquisa adota foi a bibliográfica. Desse modo, conclui-se que o principal efeito do controle é a maximização da eficiência das ações públicas por proporcionar a correção dos desvios, motivar boas práticas dos gestores e promover a responsabilização dos infratores.

ANALYSIS OF THE ROLE OF THE COURT OF AUDIT AS AN EXTERNAL CONTROL MECHANISM ABLE TO GUARANTEE THE CORRECT APPLICATION OF PUBLIC MONEY AND THE CONCRETIZATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS

KEYWORDS: *Public Administration. Audit Office. External Control. Fundamental Rights.*

ABSTRACT

The present study investigates how the Brazilian legal system proposes to verify the correspondence between the application of public money and the achievement of the public purpose that supports it. The aim is to delimit the role of the Court of Auditors in the realization of fundamental rights in light of the laws and principles of the Administration, and to point out, in a subsidiary manner, the effects of control on public management. In order to do so, the method of investigation adopted was the deductive one, starting from the factors generating the necessary structuring of the State to the materialization of such guarantees, to conclude the influence of the Court in the expansion of the efficiency of the public policies. As to the procedural method, the constitutional text was analyzed to establish the influence of the decentralized organization of the public power in the need to establish mechanisms of control of the administration, and in this context to differentiate some of its species, as well as to examine the nature and attributions of the account organ. Finally, the research technique adopted was the bibliographical one. Thus, it is concluded that the main effect of control is to maximize the efficiency of public actions by providing correction of deviations, motivating good practices of managers and promoting accountability of offenders.

¹ Docente do Departamento de Direito de na Universidade de Santa Cruz do Sul, contato: gestaleal@gmail.com

² Acadêmica do 7º semestre do curso de Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul, contato: ca.rech@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Os escândalos de corrupção envolvendo desvio ou mau uso do dinheiro público vêm se tornando cada vez mais frequentes no Brasil, tendo como principal reflexo a considerável diminuição de eficiência e economicidade da Administração Pública, a qual se manifesta aos cidadãos, sobretudo, através de prestações ineficazes em função da sua má gestão. Tal premissa não tem como fundamento apenas a publicização massiva do fenômeno da corrupção no país, a qual permitiu aos cidadãos que por meio da mídia e de mecanismos de transparência implementados pelo Estado tomassem conhecimento da má aplicação de verbas públicas, outrossim consubstancia a constatação do Fórum Econômico Mundial (2018) no Relatório sobre Competitividade Global, segundo o qual o Brasil é o quinto país mais corrupto do mundo, de um total de 137 países analisados.

Nesse contexto, o presente estudo propõe a investigação de como o sistema jurídico brasileiro alvitra a verificação da correspondência entre a aplicação do dinheiro público e a consecução da finalidade pública que a fundamenta, de forma a frear os abusos e desmandos de quem tem poder de gerência acerca de tais recursos. Este trabalho científico tem como objetivo determinar o papel do Tribunal de Contas, como órgão de controle externo da Administração Pública na concretização do interesse público e, conseqüentemente, dos direitos fundamentais e das normas legais, sobretudo no que se refere aos princípios constitucionais da Administração, se consolidando assim como guardião da correta aplicação de verbas públicas. Subsidiariamente, busca-se traçar um panorama que condicione a concretização de tais garantias à necessária estruturação do Estado através de políticas públicas, nos três níveis da federação, determinando a influência do federalismo no dever de prestar contas, bem como o efeito das diversas formas de controle na maximização dos resultados das ações públicas.

Para tanto utilizou-se o método de abordagem dedutivo, partindo dos fatores gerais que tornaram premente a estruturação do Estado à materialização dos direitos fundamentais, para concluir o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas na ampliação da eficiência da máquina pública. Quanto ao método de procedimento, este caracterizou-se pela análise do texto constitucional para estabelecer a influência do sistema federativo para a necessidade de fixar mecanismos de controle da Administração, e a partir disso, esmiuçar algumas das suas espécies e delimitar a natureza e as competências do órgão de contas. Por fim, a técnica de pesquisa adota foi a bibliográfica, a partir da legislação vigente, doutrina, livros, artigos e revistas relacionados ao tema.

2 ESTADO SOCIAL: A GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E A NECESSIDADE DE ORGANIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO PARA A SUA MATERIALIZAÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi responsável por suscitar a ampliação da máquina pública, uma vez que em seu texto foi consagrado o crescimento do dever prestacional do Estado através do reconhecimento de um rol extenso, mas exemplificativo, de direitos fundamentais. Esta se consolidou como normativa que, conforme Sarlet (2010), é marcada por uma dupla dimensão no que se refere à tutela dos direitos, porquanto os garantiu a todos os cidadãos, tendo eles o poder de opô-los a qualquer um, sobretudo ao Estado, o que, em contrapartida, impôs uma série de deveres ao poder público no que tange à sua materialização.

Abandonou-se assim, a feição Liberal do Estado, a qual era alicerçada na mínima intervenção estatal e na aparente busca pela igualdade meramente formal, como forma de garantir ampla liberdade e a necessária inexistência de limites à consecução do desenvolvimento econômico do país, independentemente dos custos humanos que tal processo causasse. Em oposição, o Estado Democrático de Direito assumiu a face de modelo que pauta suas ações no respeito ordenamento jurídico como um todo, visando além do desenvolvimento econômico também o desenvolvimento social, com garantias de vida digna aos seus cidadãos e a busca de uma nova forma igualdade, não mais meramente retórica, mas sim material e de fato.

Tal compromisso normativo assumido em função do texto constitucional, impôs ao poder público um extenso rol de demandas que suas ações devem satisfazer de forma que possibilite a fruição e concretização dos direitos fundamentais, ampliando consideravelmente a intervenção estatal e, proporcionalmente, a complexidade de suas funções. Tal conjuntura tornou premente a estruturação do Estado e a organização de políticas públicas, de modo que os preceitos constitucionais se convertessem em metas a serem atingidas na prática.

Ademais, consoante Cunha (2017) sendo as demandas infundáveis e os recursos públicos para a sua consecução cada vez mais escassos, é essencial que o poder público coordene e planeje suas ações para que se obtenha a maior efetividade e qualidade da prestação com a maior economia possível. Isso porque a garantia de exercício de todos os direitos albergados no texto constitucional, inclusive os de natureza negativa, importam em obrigações ao Estado, impondo-lhe um ônus em função dos custos financeiros essenciais à sua materialização, é o que Cara (2010) chamou de “dimensão financeira dos direitos prestacionais”. Neste sentido, corrobora o entendimento de Castro (2015, p. 72 - 73):

Sempre que houver um direito em jogo, teremos de considerar, necessariamente, qual será o custo, em dinheiro, para tornar tal pretensão uma realidade no mundo dos fatos. Caso contrário, os “direitos” – principalmente os constitucionalizados – permanecerão meras abstrações constantes dos tomos legais, “vítimas” daquilo que Luis Roberto Barroso denominou de “insinceridade normativa”.

Desse modo, é atribuição precípua do Estado a concretização dos direitos fundamentais, os quais, conforme apenas se consolidam quando efetivamente usufruídos. Para tanto, se faz mister que haja uma programação e previsão dos gastos públicos, sobretudo através de lei orçamentárias, visto que estas determinam as prioridades das ações do poder público em um determinado período, garantindo o suporte financeiro exigido à efetividade das ações governamentais e permitindo com isso um controle direto de sua execução e dos resultados por elas produzidos.

3 ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO: A DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER GERADA PELO PACTO FEDERATIVO E A NECESSIDADE DE MECANISMOS DE CONTROLE DO AGIR PÚBLICO

Muito mais que programar seus gastos e definir quais são as áreas prioritárias de ações em matéria de concretização dos direitos fundamentais, é essencial que os gastos públicos adquiram o maior custo-benefício possível no que se refere ao binômio investimento e resultados. Tal conjuntura trouxe consigo a necessidade de verificação da correspondência entre o agir público e os princípios constitucionais que orientam a Administração Pública, seja no planejamento, execução ou análise dos resultados obtidos pelas políticas públicas instituídas.

Consequentemente, tornou imprescindível a instituição de mecanismos de controle. Nesta toada, conforme Leal (2017, p.4):

Se de um lado o Estado Democrático de Direito agrega poderes e atribuições deferidas pelo constitucionalismo contemporâneo para dar conta das demandas comunitárias complexas, por outro, tais poderes são servientes dos prévios compromissos normativos e políticos desenhados pelo mesmo texto normativo fundamental, o que o impede de desviá-los para outras finalidades ou projetos. Assim, pela simples existência de tamanhos poderes desse novo Leviathã, impõe-se pensar se é importante/necessário ter-se mecanismos e instrumentos capazes de fiscalizá-lo, para garantir o cumprimento fiel de suas obrigações (muito mais que normativas), e mais, a quem cabe o exercício dessa fiscalização.

Significa dizer que a ampliação das atribuições do Estado, *latu sensu*, trouxe consigo uma necessidade inerente de descentralização do poder acerca da gestão de coisa pública, de forma a garantir a sua organização para a consecução dos fins almejados nos seus três níveis: federal, estadual e municipal. Neste contexto, a Constituição, em seu artigo 1º, explicita que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, concedendo a cada um dos entes federativos a capacidade de auto-organização, auto legislação e autogoverno, configurando estes como autônomos, conforme o artigo 18 do texto em foco.

Embora gozem da garantia de autonomia no seu âmbito de atuação, o pacto federativo pressupõe uma relação de confiança e equilíbrio entre os entes que o compõe, com base em uma divisão de poderes pré-estabelecida, encabeçada por um governo federal que engloba a totalidade de membros. Trata-se de uma estrutura segmentada, composta por esferas de autossuficiência em cada um dos três níveis de poder, mantendo entre si, uma relação de coexistência e cooperação, cada um com um âmbito específico e legalmente determinado de atuação, sem sobreposição hierárquica.

Como forma de limitar a atuação de cada um destes, o que traz consigo uma relativa liberdade decisória acerca do agir público, foi realizada a divisão de competências no texto constitucional, pautando-se por uma delimitação com base no critério de preponderância de interesses (SILVA, 2008), com o intuito de determinar as atividades sob responsabilidade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Tal divisão tem por finalidade evitar a sobreposição de esforços e garantir que as ações nos três níveis sejam coordenadas e, consequentemente, tenham a maximização da eficiência das políticas implantadas e dos necessários investimentos.

Assim, permitiu-se a gestão descentralizada, tornando-se esta uma característica essencial e inafastável do sistema federativo, tendo cada ente liberdade e controle dentro da sua respectiva esfera de poder. Tal liberdade é limitada pelo dever de observância e respeito ao texto constitucional, bem como às normas gerais emanadas pelo ente federal, pelos demais no exercício de suas atribuições ou atividade normativa. Apesar disso, todos os entes detêm competência para elaborar suas normas específicas, com base nos interesses locais, com vigência no território sob seu domínio. Neste sentido, conforme preleciona Tavares (2012, p. 1105):

A auto-organização de cada entidade é imprescindível para a existência do federalismo. A circunstância de respeitar certos princípios obrigatórios não impede que se reconheça essa autonomia. É preciso, contudo, encontrar um justo equilíbrio entre a necessária autonomia e a necessária unidade. [...] As autoridades locais, como salienta MICHEL TEMER, “decidem a respeito de assuntos locais sem nenhuma ingerência de autoridades externas”. Nas palavras de BERNARD SCHWARTZ, tem-se uma “atuação direta, na maior parte, de cada um destes centros de governo, dentro de sua esfera designada, sobre todas as pessoas e todas as propriedades existentes dentro de seus limites territoriais”. A auto-organização também exige a presença de órgãos próprios. [...] Ademais, as leis da União podem ser exigidas diretamente pela União, independentemente, pois, da vontade dos Estados para tanto.

Desta forma, a estruturação descentralizada trouxe consigo, por consequência lógica e necessária, a desconcentração do capital público, visto que o pacto federativo como garantidor da autonomia dos entes que compõe o Estado Federal se traduziria em mera retórica caso fosse inviabilizada tal configuração. Assim, por um lado, garantiu a possibilidade de cada um deles se autogerir e se autogovernar, trazendo inclusive competências próprias. Por outro, condicionou a eficácia de tal previsão ao controle local do capital, sendo este o único meio de garantir a concretização de tal disposição normativa, para que cada ente o aplique de acordo com as suas necessidades específicas, as quais se diferem de um para o outro. Sobre o tema, Moraes (2003) afirma que a repartição de rendas entre os componentes da federação se configura como um dos elementos essenciais à constituição do modelo federalista.

Embora, conforme supracitado, o pacto federativo seja pautado por uma relação de confiabilidade e equilíbrio entre os entes, aplicação descentralizada do dinheiro público por cada um deles no seu âmbito de atuação com base em seu juízo de necessidade e conveniência, vez que somente este conhece as demandas locais, exige alguns mecanismos de verificação quanto à necessária vinculação à sua finalidade e do ordenamento jurídico.

4 OS FUNDAMENTOS DO AGIR PÚBLICO: A VINCULAÇÃO OBRIGATÓRIA ÀS NORMAS JURÍDICAS E AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conferida autonomia necessária a cada um dos entes para se autogerirem, estes devem se organizar para que seus atos atinjam os fins legais pretendidos e que os fundamentam. Deste modo, o agir da Administração sempre deverá ser orientado pelo interesse público, que, embora tenha difícil conceituação, é explicitado na doutrina de Medauar (2018) como a busca do bem da população como um todo à luz das exigências coletivas, ainda que tenham como finalidade imediata uma parcela da população.

Em consonância, Lima (1987) afirma que a palavra “Administração” se refere à uma atividade motivada por um fim alheio aos interesses dos particulares ou dos agentes que a exercitam. Neste sentido, o agir público deve sempre visar atender os anseios da população, seja de forma direta ou indireta.

Além disso, todos os atos oriundos do poder público devem estar obrigatoriamente de acordo com as normas postas, vez que, segundo Meirelles (2005), diferentemente da esfera privada, quem age em nome do poder público só é permitido fazer o que a lei lhe autoriza, sendo a atividade administrativa adstrita aos princípios que orientam o sistema jurídico brasileiro, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, de acordo com o caso. Tal premissa, segundo Mazza (2015), é denominada princípio da vinculação positiva à lei.

Neste contexto, o artigo 37 do texto constitucional aduz que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Embora tais princípios decorram de previsão expressa e estão elencados no referido dispositivo, tal rol não é taxativo, podendo serem depreendidos muitos outros por meio da análise sistemática do ordenamento jurídico.

Assim, verifica-se que os atos da administração devem ser pautados sempre nas regras fixadas e no que se refere à gastos públicos nas respectivas leis orçamentárias, de forma que se verifique a consecução do interesse público e obediência aos princípios orientadores, sendo essencial a existência de mecanismos que

analisem a correspondência entre a forma como se concretizaram os atos e as disposições do ordenamento. Diante disso, é intrínseco ao federalismo o dever constitucional de prestar contas, visto que, tendo o Estado o objetivo de maximizar o resultado de suas ações e investimentos no que tange à concretização das metas traçadas e, conseqüentemente, dos direitos fundamentais, é indispensável que todos os administradores de dinheiro público declarem como o aplicam. Tal dever está previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição, obrigando a fazê-lo “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda”, as quais serão fiscalizadas por um sistema estruturado de controle.

5 OS MECANISMOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O TRIBUNAL DE CONTAS COMO MEIO GARANTIDOR DA REALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, DA CORRETA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO E OBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

É neste cenário de descentralização do capital, agir autônomo, mas sistêmico, dos entes federativos e exigência legal de que o agir público seja fundamentado por normas jurídicas e princípios da Administração, que a própria Constituição Federal de 1988 prevê espécies de mecanismos de Controle.

Tem-se, inicialmente, o controle interno, explicitado nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição. Esse se consolida como um sistema inerente à cada um dos Poderes de cada nível federativo, o qual desempenha atividades de auditoria e fiscalização com o objetivo de monitorar a própria gestão. Dessa maneira, visa garantir a conformidade dos atos praticados com a lei e sua adequação, sobretudo, aos princípios da economicidade, eficiência e eficácia, buscando com isso uma melhor gestão da coisa pública, evitar o ineficaz emprego de verbas e garantir a adequada prestação de contas, bem como avaliar a execução e resultado das ações e metas propostas, sendo um mecanismo do próprio Poder que se auto verifica.

Já o controle externo tem por princípio orientador o Sistema de Freios e Contrapesos, sendo realizado, conseqüentemente, por Poderes e órgãos exógenos ao monitorado. São eles, sem prejuízo dos demais excluídos do recorte do presente estudo, o controle realizado pelo Judiciário, pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas.

O Poder Judiciário realiza o controle de legalidade dos atos do Executivo e Legislativo, não tendo condão, entretanto, para avaliar o mérito, qual seja a conveniência e oportunidade, dos atos discricionários. No que tange às escolhas orçamentárias acerca de políticas públicas, Cunha Júnior (2006) leciona que ele tem o poder e dever constitucional de exercer o controle sobre as decisões em debates orçamentários quando tais opções violarem direitos fundamentais. Assim, tal posicionamento se sustenta no princípio da inafastabilidade da jurisdição, insculpido no art. 5º, XXXV da Constituição, tendo o dever de agir frente a ameaças ou violações à direitos, bem como determinar ações do Executivo no âmbito de políticas públicas quando estas de sua parte forem incipientes para materializá-los.

O Congresso Nacional, por sua vez, é competente para fiscalizar o Executivo Federal, sobretudo através de comissões parlamentares, papel este que se repete na Assembleia Legislativa Estadual e na Câmara de Vereadores com base no princípio da simetria. Ademais, conforme art. 70 da Constituição, é responsável pela “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da

administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”.

O art. 71, inciso I, da Constituição consagra o papel do Tribunal de Contas como órgão que atua como auxiliar do Poder Legislativo no desempenho do controle externo, dando-lhe o substrato necessário à plena realização de suas atribuições. Uma leitura rápida de tal dispositivo induz à conclusão de que o órgão de contas é subordinado ao Legislativo, mister salientar que tal ideia apresenta grandes divergências doutrinárias, entretanto, a doutrina majoritária indica que tal entendimento é totalmente equivocado.

A caracterização de sua natureza como órgão autônomo suscita debates, sobretudo porque define a extensão de suas prerrogativas. De um lado, parte da doutrina afirma que sua natureza independente desafia a Teoria da Separação de Poderes, de Montesquieu (1996), que teoricamente exigiria sua vinculação a qualquer um deles, vez que, preconiza uma segmentação rígida do poder estatal. Por outro, a maior parte da doutrina afirma que a natureza do Tribunal de Contas vai ao encontro das novas concepções sobre a teoria em questão, a qual não se refere literalmente à uma fragmentação em três poderes fixos, mas num sistema para evitar arbítrios daqueles que o detém e organizar as funções do Estado (CANOTILHO, 2001). Assim, corroborando com tal entendimento preceitua Bulos (2015) que, a despeito de ser órgão de suporte às atribuições do Congresso no controle do Executivo, sobretudo através de pareceres prévios que fundamentam suas decisões, é um órgão autônomo, isto é, não é adstrito a qualquer um dos Poderes.

Neste sentido, conforme Häberle (2007), a Teoria da Separação dos Poderes não é fechada, no sentido de que as mudanças sociais exigem sua adaptação à realidade vigente. Conforme surgem novos órgãos constitucionais que consubstanciam novos centros de poder, se faz mister que os mecanismos de controle os abarquem igualmente, de forma a “reconhecer e combater novas zonas de perigo de abuso de poder”. A força de tais teorias foi legitimada, sobretudo, através do reconhecimento constitucional de garantias, antes concedidas apenas aos Poderes originalmente concebidos, as quais foram estendidas a instituições como os Tribunais de Contas e o Ministério Público que possuem prerrogativas dos membros do Judiciário.

Segundo Silva (2004), o Tribunal de Contas não só é órgão autônomo, como tal característica lhe é essencial, pois intrínseca à sua atribuição de fiscalizar a cada um dos poderes, devendo necessariamente permanecer livre de pressões dos sujeitos que fiscaliza. Entretanto, sua conexão com o Legislativo decorre do fato de que este, como representante do povo tem a incumbência de realizar as escolhas orçamentárias adequadas à consecução do interesse público e, logicamente, dos direitos fundamentais. Além de fazê-lo, através das leis orçamentárias, deve verificar se as metas estabelecidas foram efetivamente cumpridas pelas ações do Executivo, contando, para tanto, com a ajuda de pareceres do Tribunal de Contas, nos quais infere os seus resultados e efeitos em um determinado exercício. Assim, consoante Azeredo (2017), além de suas competências exclusivas, lhe cabe auxiliar o Legislativo no sentido de apontar se o orçamento público vem sendo cumprido conforme fora por ele aprovado, no controle parlamentar da administração pública.

Nesta senda, a partir da análise do controle exercido pelo Legislativo e pelo Tribunal de Contas, é possível traçar a diferenciação de suas atividades elencadas no art. 71 da Constituição. Cabe ao Tribunal de Contas apreciar as contas prestadas pelo Presidente da República (Art. 71, inciso I, da Constituição) e redigir parecer prévio, o qual será o substrato para o julgamento político das contas de governo por parte do Legislativo. Cabe aos parlamentares, a partir do parecer emitido, aferir os resultados das políticas públicas traçadas nas leis orçamentárias, bem como verificar se esta foi plenamente obedecida quanto à execução dos gastos e assim

julgar, aprovando ou não as contas. Tal julgamento não é vinculado ao parecer prolatado pelo órgão de contas, podendo inclusive contrapô-lo. Sob tal enfoque, a análise da Corte de Contas é de natureza técnica, mas meramente opinativa em face da competência exclusiva do Congresso (art. 49, inciso IX, da Constituição) de julgar as contas de tal agente político, desempenhando, neste contexto, o papel de auxiliar do Legislativo, mas não com caráter de subalternidade (MEDAUAR, 2018). Significa dizer que o parecer técnico, neste caso, não possui qualquer validade decisória sem a sua posterior confirmação pelo Legislativo.

Entretanto, a partir da análise do Art. 71 da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8443/92) e dos demais entes federativos, é possível afirmar que este não se resigna ao papel de mero auxiliar no controle exercido pelo Legislativo, sendo por isso detentor de um extenso rol de competências exclusivas. No desempenho de sua função de natureza técnica, julga as contas de gestão 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, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, inciso II, da Constituição). Realiza, assim, o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, no qual analisa a correspondência entre os atos de ordenação de despesa e aplicação do dinheiro público à consecução dos fins que fundamentam a sua alocação, bem como a sua consonância com os princípios da administração pública e leis orçamentárias. Nessa hipótese, as decisões por ele prolatadas possuem natureza terminativa, isto é, não são condicionadas à ratificação posterior por parte do Legislativo, fato este confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.715.

Destarte, significa dizer que nem todas as manifestações do órgão de contas têm cunho decisório, o tendo apenas em matéria de contas de gestão, sendo seus apontamentos em sede de contas de governo meramente opinativos e técnicos. Ademais, no julgamento político das contas de governos, apesar de munido por parecer técnico, será o Congresso Nacional quem irá analisar os efeitos gerados pelas ações praticadas e pelas metas traçadas (exemplificativamente no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual), podendo aprovar ou não as contas a partir do seu juízo qualitativo de resultados. Já no julgamento técnico das contas de gestão por parte do Tribunal de Contas, este não está adstrito ao resultado das ações do agente fiscalizado, devendo também apreciar a legalidade dos atos praticados e obediência aos princípios da Administração Pública.

Em resumo, nas contas de governo o órgão de contas emite parecer prévio, no qual aponta o resultado do ano de exercício do ente Executivo sob gerência do Presidente analisado, não entrando no mérito das irregularidades, ficando a sua valoração à cargo do Parlamento. Já nas contas de gestão o Tribunal julga, aprecia os atos praticados pelos administradores de dinheiro público à luz do ordenamento jurídico, apontando desvios e incompatibilidades.

Do exercício de tais prerrogativas do órgão de contas em matéria de contas de gestão surgem consequências importantes à correção dos desvios, como por exemplo: a punição do gestor que incorrer em irregularidades, podendo impor multa e fixar débito, este último correspondente à restituição de prejuízos causados ao erário; aplicar medidas educativas, impondo ao fiscalizado o dever de adotar condutas corretivas dos atos do gestor e de revisão dos atos praticados, se possível. Ademais, possui competência para realizar a remessa dos processos de contas ao Ministério Público em caso da verificação de indícios de ilícitos que levem à

suspeita de ato de improbidade administrativa ou ilícito penal, demonstrando a vitalidade do trabalho de tal órgão para a responsabilização dos administradores de dinheiro público.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Isto posto, tem-se que a concretização dos direitos fundamentais é um ônus imposto ao poder público em função da configuração do Estado Social, sendo essencial que este organize suas ações para que os materialize e permita sua fruição pelos cidadãos. Em face disso, é possível inferir que as escolhas orçamentárias através da alocação de recursos em leis orçamentárias consubstanciam as metas a serem atingidas pelo Estado, de forma que o orçamento se torna o instrumento de planejamento para a implantação de políticas públicas.

Essa organização ocorre, em primeiro lugar, a partir da descentralização do poder insculpido no Pacto Federativo e no art. 1º da Constituição Federal, em que o Estado é estruturado em três níveis, os quais possuem autonomia administrativa, orçamentária e governamental, podendo efetuar as escolhas, em matéria de políticas públicas, de acordo com as necessidades locais. Para tanto, tornou-se necessária a descentralização do capital, que passou ser aplicado a nível local dentro de cada esfera, de acordo com suas demandas específicas.

A necessidade de concretização dos direitos fundamentais através de prestações públicas com a maior qualidade possível, a descentralização do capital público que deslocou o poder decisório e sua aplicação aos níveis locais, bem como a necessidade de maior custo-benefício entre gastos, de forma a propiciar uma prestação universal, evidenciam a premência de mecanismos de controle do agir público e sua vinculação com a ampliação da capacidade prestacional do Estado. Dessa maneira, verifica-se que quando o agir público é controlado é possível maximizar os seus resultados através de mecanismos de correção de desvios.

Assim, o Tribunal de Contas desempenha o papel vital de analisar as contas de gestão prestadas pelo enfoque técnico, apontando as irregularidades nos atos de administradores de verbas públicas, bem como lhes promovendo a responsabilização e impondo-lhes a restituição dos prejuízos causados ao erário, quando presentes. Já em sede de contas de governo é responsável por deixar o Legislativo a par dos resultados e macroefeitos da gestão em análise, de forma que este possa avaliar a efetividade das ações governamentais e das políticas públicas e, em última instância, aprovar ou não as contas de acordo com as metas que as fundamentavam.

Quanto à natureza do Tribunal de Contas, é inegável a sua autonomia, sendo tal característica inerente às suas atribuições, dentre as quais estão a fiscalização de todos os Poderes, não podendo, por isso, lhes ser subordinado. Significa dizer que a Teoria da Separação dos Poderes, conforme supracitado, não mais abarca uma divisão rígida, mas se refere a um instrumental teórico para a organização do Estado, delegação de competências e prerrogativas, de modo a garantir a maior efetividade da máquina pública no que tange à consecução de suas metas.

Ainda que desempenhe papel de auxiliar do Legislativo ao emitir parecer prévio relativo às contas de governo do Presidente da República, não é a ele subordinado. Desse modo, verifica-se que o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo mantêm uma relação de cooperação necessária, visto que a este não é possível emitir um juízo valorativo em decisão sem estar munido de peça técnica daquele, na qual consta o panorama geral orçamentário do exercício analisado. Assim, a despeito de ter natureza meramente opinativa, o parecer exarado é substrato necessário ao adequado julgamento de contas pelo Congresso.

Por outro lado, o controle exercido pela Corte de Contas em sede de contas de gestão lhe permite proferir decisões contra os administradores fiscalizados, tendo sua manifestação natureza definitiva independentemente de confirmação pelo Legislativo. Diferentemente das contas de governo, sua análise não se restringe aos efeitos das ações, resultados obtidos e panorama geral consolidado no exercício, mas sim analisa os atos praticados quanto à legitimidade, correspondência com os princípios da Administração Pública e do interesse público que os fundamentam. Assim, se consagra como o guardião direto dos princípios legais e do ordenamento jurídico no que tange ao agir público, sobretudo em matéria financeira.

Neste sentido, nota-se que o Tribunal de Contas é um órgão independente que está, eminentemente, a serviço da sociedade, visto que sua atuação plena garante maior efetividade às verbas públicas aplicadas. Tal fenômeno se manifesta aos cidadãos em forma de prestações públicas de maior qualidade, mais justas e universais, bem como retorno positivo dos investimentos, exemplificativamente em forma de obras, infraestrutura e serviços públicos. Sendo assim, o controle da execução orçamentária é responsável por propiciar economia, permitindo a concretização de maior número de metas, em contraponto aos desvios de recursos e má aplicação que se multiplicam frente à falta de fiscalização.

A concretização dos direitos fundamentais está adstrita ao o controle efetivo da execução orçamentária, visto que muito mais que garantir o equilíbrio das finanças públicas, circunstância necessária à efetividade das ações governamentais, promove a correta repressão aos desvios e induz a boas práticas de gestão.

Portanto, o Tribunal de Contas não deve se restringir a apontar os problemas, mas, sim, deve se aliar ao gestor público na busca de providências e soluções que possibilitem o aprimoramento da qualidade dos gastos públicos. Ademais, suas ações devem buscar primordialmente a correção dos erros em tempo oportuno, de modo a propiciar um aproveitamento adequado dos recursos públicos.

Assim, a atuação mínima, de apontar apenas os erros, gera a responsabilização do fiscalizado, contudo não é capaz de estimular necessária mudança de posturas do gestor. Esta só poderá ser motivada a partir de uma atuação dinâmica dos Tribunais de Contas no exercício de suas atribuições, de modo que suas análises sejam tempestivas e ocorram de forma mais concomitante possível à execução orçamentária e aplicação das verbas públicas, de forma a reprimir os desvios já em sua gênese, evitando assim que os gastos infrutíferos se perpetuem pelo tempo, trazendo apenas despesas ao Poder Público sem a contraprestação esperada.

As ações dos gestores públicos devem estar pautadas pela busca do binômio maior qualidade ao menor custo, sendo a fiscalização constante e contemporânea pelo órgão de contas capaz de fornecer novas diretrizes ao gestor de como atingi-la, e assim motivar boas práticas de governança, estas sim capazes de maximizar os resultados dos gastos públicos na concretização das políticas públicas que garantem, de fato, os direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

AZEREDO, Ricardo Luís. Análise da natureza jurídica dos tribunais de contas e da distinção entre contas de governo e contas de gestão. In: CAMRGO, João Batista; LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder (Coord.) *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 217 – 247.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016, 496 p.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3715-3 Tocantinis. *Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, 2006. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387270>> Acesso em 19 de janeiro de 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 9ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1235.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2001, p. 250.

CARA, Juan Carlos Gavara de. *La dimensión objetiva de los derechos sociales*. Barcelona: Librería Bosch, S.L., 2010, p.43.

CASTRO, José Ricardo Parreira. *Ativismo de contas: controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 72 – 73. 2015.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. A efetividade dos direitos fundamentais sociais e a reserva do possível. In: CAMARGO, Marcelo Novelino. *Leituras complementares de Direito Constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2006.

CUNHA, Milene. O controle da Execução orçamentária como meio garantidor de direitos fundamentais. In: CAMARGO, João Batista; LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder (Coord.) *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 187 – 216.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. *Relatório Global sobre Competitividade 2017-2018: Ética e Corrupção*. Disponível em <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/competitiveness-rankings/#series=GCI.A.01.01.02>> Acesso em 14 de janeiro de 2019.

HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*. Buenos Aires: Astrea, p. 329-330, 2007. Tradução livre.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A construção institucional do sistema de controle interno do executivo federal brasileiro. In. *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: Ipea, 2010, p. 443.

LEAL, Rogério Gesta. *Razões de importância do controle interno da administração pública* p.4. In. CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 31., 2017. Cuiabá. Anais ainda não publicados.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios do Direito Administrativo*. 6. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 20-21.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2015, página 101.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte : Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 9. ed., rev., atual. e ampl., p. 165. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, Elke Soares de Mora Silva. *Os Tribunais de Contas e o controle de constitucionalidade das leis*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 52, n. 3, 2004.

SILVA, Francisco Sérgio. *Controle do orçamento público e o juízo de constitucionalidade: problemas na execução e na inexecução orçamentária*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Estado do Pará, Belém, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p.478.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1105.

TEIXEIRA, Odilon Inácio. *Avaliação das práticas de governança em política pública: um estudo de caso da política de educação básica, relativa ao ensino médio, no governo do Estado do Pará*. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal do Estado do Pará, Belém, 2016.

WEICHERT, Marlon Alberto. *Saúde e Federação na Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p.166.