

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

RICARDO BORTOLOTTO MARTINELLO

INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

Florianópolis

2017

RICARDO BORTOLOTTO MARTINELLO

INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor José Sérgio da Silva Cristóvam

FLORIANÓPOLIS
2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado *Independência funcional do Tribunal de Contas*, elaborado pelo acadêmico Ricardo Bortolotto Martinello, defendido em 11 de julho de 2017 e aprovado pela banca examinadora composta pelos membros que assinam abaixo, obteve aprovação com nota _____(_____), cumprindo o requisito do artigo 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014 da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 11 de julho de 2017.

José Sérgio da Silva Cristóvam
Professor Orientador

Pedro Menezes Niebuhr
Membro de Banca

Bernardo Wildi Lins
Membro de Banca

Ao Leonardo.

AGRADECIMENTOS

Alice, Ana Letícia, Ana Paula, Caroline, Felipe, Isabela, José Sérgio, Líbera, Marcelo e Núbia, minhas amigas e meus amigos antes de qualquer outra coisa: muito obrigado.

*O Tribunal foi por vezes, e
ainda o é, combatido, por
representar incômodo
estorvo para o governante
arbitrário.*
Carlos Átila

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno: Ricardo Bortolotto Martinello
RG: 5.910.023 SSP/SC
CPF: 082.787.749-86
Matrícula: 14103987
Título do TCC: Independência funcional do Tribunal de Contas
Orientador: José Sérgio da Silva Cristóvam

Eu, Ricardo Bortolotto Martinello, assumo integral responsabilidade pela originalidade e pelo conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, 11 de julho de 2017.

Ricardo Bortolotto Martinello

RESUMO

Este trabalho monográfico apresenta fatores relacionados com a independência funcional do Tribunal de Contas. No começo, explica a importância da atividade financeira do Estado na realização dos interesses da sociedade, e do controle, para garantir seu bom desempenho. Depois, aborda a responsabilidade da Administração pelo patrimônio público, e destaca a prestação de contas enquanto importante instrumento para fiscalizar a gestão de bens por terceiros, inclusive os de natureza pública, que aqui merecem maior cuidado. Ainda, aborda o sistema constitucional de controle financeiro, suas características, com ênfase na atuação do Poder Legislativo. Por fim, trata do Tribunal de Contas enquanto órgão indispensável no controle das finanças públicas, seu histórico e elementos que lhe permitem exercer a função de controle com autonomia.

Palavras-chave: Finanças públicas. Responsabilidade patrimonial. Controle. Tribunal de Contas. Independência funcional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO.....	13
2.1 Criação e desenvolvimento do Estado.....	13
2.2 Surge a atividade financeira.....	17
3 CONTROLE DAS FINANÇAS.....	20
3.1 Responsabilidade patrimonial.....	20
3.2 Sistema constitucional de controle.....	28
4 TRIBUNAL DE CONTAS.....	41
4.1 Formação histórica e posição constitucional.....	41
4.2 Independência funcional.....	46
5 CONCLUSÃO.....	56
6 REFERÊNCIAS.....	59

1. INTRODUÇÃO

O ano de 2016 foi conturbado na política e na economia brasileira¹. De todos os acontecimentos, a sucessão presidencial, resultado de controverso processo de impedimento, sem dúvida foi um dos pontos altos do cenário. Independentemente da legitimidade da mudança, se a substituição da antiga presidente da República pelo seu vice, e atual chefe do Estado brasileiro, foi conforme ou contrária à Constituição; a *parte boa* do caos político que se instaurou, e do qual o Brasil ainda não pôde se livrar, foi despertar na comunidade jurídica, e mesmo na população em geral, importantes discussões a respeito das finanças públicas, suas formas de controle e de responsabilização dos agentes, públicos ou privados, que, direta ou indiretamente, lidam com o erário. Por exemplo, há um tempo, era um tanto escasso o material à disposição para pesquisa e estudo, tanto em bibliotecas e livrarias quanto no ambiente virtual, a respeito do assunto. A carência ficava ainda mais evidente quando comparado o número de publicações sobre direito financeiro com o disponível sobre direito tributário; havia pouca justiça no embate quantitativo entre os dois ramos. Considerando o fenômeno tributário como uma das tantas manifestações da atividade financeira do Estado; apenas uma – a mais relevante, é verdade – das várias formas de receita pública que compõem o objeto de estudo do direito financeiro, chama mesmo atenção o resultado do confronto entre os ramos. Foram os eventos políticos recentes e, com muito mais força, sua repercussão econômica na vida do brasileiro, que deixaram a população atenta para todo o processo relevante e complexo de buscar recursos na sociedade civil e aplicá-los em benefício de todos.

Isso justifica a realização da pesquisa. Ela é nova, atual e relevante, para o meio jurídico, tanto acadêmico quanto profissional, e a sociedade. Mesmo assim, antes de apresentar a sua evolução, outros elementos pré-textuais precisam ser abordados, o objeto e os objetivos da pesquisa, até como forma de esclarecer eventuais dúvidas a respeito da sua pertinência. O tema, a delimitação jurídica que contém o trabalho, envolve especialmente três ramos do direito: o constitucional, o administrativo e o financeiro. O objetivo do trabalho é avaliar a independência funcional do Tribunal de Contas, saber quais são os elementos que

¹ A passagem foi escrita no início de 2017. A crise, como todos veem, pelo menos no seu aspecto político, sobre o que existe quase um lamentável consenso nacional, só se agravaria no decorrer do ano. Agora, às vésperas da apresentação do relatório e votação do parecer pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados a respeito da admissibilidade da denúncia contra o atual presidente da República pela suposta prática do crime comum de corrupção passiva, apresentada pela Procuradoria-Geral da República e recebida pelo Supremo Tribunal Federal, o país se encontra às vésperas de mais um duro desgaste institucional, seja qual for o resultado da futura deliberação em Plenário. Com as consequências que o povo conhece, logo mais o Executivo federal poderá ter mais um novo líder.

essencialmente lhe garantem essa posição, e quais são apenas convenientes. Já os objetivos específicos são demonstrar (I) a criação e o desenvolvimento do Estado, seus fundamentos e finalidades; (II) a evolução da atividade financeira do Estado, a importância de bem arrecadar, gerir e aplicar os recursos colhidos da sociedade; (III) a responsabilidade da Administração pelo patrimônio público e a importância da prestação de contas como meio de fiscalização de bens geridos por terceiros; a (IV) a formatação geral do sistema de controle financeiro estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil, seus agentes, instrumentos e alcance, com foco no destaque do Poder Legislativo na fiscalização da atividade financeira do Estado, em todo o mundo, no presente e no passado; (V) o histórico e a posição do Tribunal de Contas no quadro constitucional; e (VI) os elementos que conferem ao Tribunal de Contas independência no exercício da função de controle das finanças públicas. Finalmente, o método de abordagem definido para o trabalho é o dedutivo; o método de procedimento de pesquisa é o monográfico; a técnica de pesquisa é a bibliográfica, a partir de fontes primárias, como legislação constitucional e infraconstitucional brasileira, e secundárias, como livros sobre temáticas específicas, manuais, trabalhos acadêmicos, e artigos de revistas especializadas em suporte físico e digital.

O texto tem três capítulos; cada capítulo, duas seções: uma para cada objetivo específico de antes. No primeiro, será feito um breve resgate histórico sobre o surgimento do Estado, os motivos, suas finalidades. Depois, demonstrará a evolução da atividade financeira exercida pela Administração Pública, a importância de bem arrecadar, gerir e aplicar os recursos colhidos da sociedade, e a fiscalização como medida indispensável ao seu êxito. No segundo, será tratada da responsabilidade do Estado em bem administrar os bens públicos, e da prestação de contas enquanto instrumento relevante para tanto. Em seguida, será apresentado o sistema de controle financeiro desenhado pela Constituição Federal, seus atores, como o Poder Legislativo e o Ministério Público; características, como os tipos e momentos de controle; seu desenvolvimento e evolução; além de algumas tendências no controle externo, como a expansão dos canais de controle. O Parlamento terá atenção especial, suas prerrogativas no controle financeiro; e sua interação com outros agentes, sobretudo com o Tribunal de Contas. Também serão feitos alguns comentários a respeito da experiência estrangeira, como a da França e da Inglaterra, em matéria de controle legislativo; e da necessidade de impor limites ao poder de fiscalização, com o estabelecimento de competência e critérios de atuação. Ainda, pontuará algumas diferenças entre os controles técnico e político, como as características e oportunidades de cada um. O terceiro e último capítulo trará informações sobre o controle financeiro exercido

pelo Tribunal de Contas; sua origem no direito brasileiro, com abordagem de algumas discussões sobre o órgão no período imperial e no início da República; sua posição no sistema constitucional de controle financeiro; e sua independência funcional no exercício das tarefas que lhe cabem.

2 ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Este capítulo abordará as circunstâncias que tornaram necessária a criação do Estado, suas atribuições, poderes e finalidades no passar das eras. Também mostrará como o acúmulo de funções tornou necessário o desenvolvimento de técnica que gestão de recursos financeiros, a chamada atividade financeira do Estado. Ainda, começará a expor a importância do controle dessa importante tarefa, para o bem da sociedade.

2.1 Criação e desenvolvimento do Estado

O Estado tem muito a fazer. Além de educação, saúde etc. outras áreas, em maior ou menor grau, costumam ser dirigidas por ele: umas com exclusividade, como as que importem atos de soberania (declarar guerra e celebrar paz, intervir em unidade federada etc.); outras em concorrência com os particulares, como a prestação de serviços de maneira geral (saúde, lazer etc.). Entretanto, nem sempre foi assim. O Estado não nasceu com a humanidade (AZAMBUJA, 2008, p. 121). Antes dele, as pessoas, reunidas em família, a “célula de todos os grupos”, a “sociedade natural por excelência” (AZAMBUJA, 2008, p. 132), nasciam, viviam e morriam, pacífica ou violentamente, em graus mais ou menos complexos de organização, mas sem se sujeitarem a uma estrutura superior de poder². Em algum momento, isso em tempos e lugares distintos, aquele modo simplificado e essencialmente colaborativo de vida tornou-se obsoleto; não mais correspondia às demandas da sociedade. Diversas teorias³ tentaram e ainda tentam explicar a transição. O que importa no momento é que, por alguma necessidade ou fatalidade, social ou psicológica, os agrupamentos dispersos submeteram-se, voluntária ou violentamente, a um chefe, ou mesmo a um grupo com autoridade superior. Caberia, a partir de então, à essa nova liderança, por carisma ou pela força, dirigir a população, padronizar condutas e fiscalizá-las (AZAMBUJA, 2008, p. 109-113). Surgia a “soberania”⁴, o “poder absoluto”, o “poder

² Ressalvada, pela perspectiva histórica da luta de classes, a condição privilegiada de detentores dos meios de produção, antes comunitários, ostentada pelos *chefes gentílicos* (HAINCHELIN, 1963, p. 86 *apud* PEREIRA, 1964, p. 73-74), que lhes conferia mais poder no meio social, não havia referência superior *entre* as famílias. É claro que, no âmbito doméstico, o poder patriarcal era mais elevado; só não absoluto, porque, mesmo antes da instituição de um poder (político) soberano, e do próprio Estado, o *pater familias* devia respeito a uma a “autoridade menos discutível”: a “religião doméstica”, responsável por fixar o lugar de cada um no ambiente familiar, por lhe ditar as regras (COULANGES, 2011, p. 55, 110). Não teria, assim, como o pai se sobrepor à força (espiritual) que lhe legitimava o poder.

³ Não cabe aqui aprofundá-las, mas, apenas de passagem, as mais importantes delas foram as de *origem familiar* (“as mais antigas”); *contratual* (Hobbes, Locke, Rousseau); *violenta*, (Bodin, Marx, Engels); *natural* (Hauriou, Villeneuve); e *histórica* (Romano, Groppali) (AZAMBUJA, 2008, p. 121-136). A indicação dos nomes das teorias e de alguns dos seus principais expoentes já sugere o sentido da tese.

⁴ Não há como falar em *poder soberano* sem mencionar, mesmo de forma breve, Jean Bodin (1530-1596), que “passou para a história do pensamento político como o teórico da soberania” (BOBBIO, 1997, p. 95). Esse poder

político”, a “a autoridade social”: o elemento que faltava para, além do povo e território⁵, constituir o Estado (AZAMBUJA, 2008, p. 129; GRUPPI, 1980, p. 12; REZEK, 2014, p. 199).

As circunstâncias que motivaram a sua criação deixam claro que o Estado nasceu com uma finalidade⁶. A princípio, provavelmente mais pela discórdia humana a seu senso coletivo, de solidariedade, o Estado surgiu para garantir a uns o que se tornou impossível dividir a todos. A limitação de recursos, a escassez, a incapacidade de produzir “todos os bens e serviços que as pessoas desejam ter” (MANKIOW, 2016, p. 4) exigiu a instituição de uma autoridade temporal, além da divina⁷, responsável por gerenciar “grupos armados (exército e polícia), tribunais, cárceres”, e promover quaisquer outras medidas contra “assaltos” ou “indisciplinas nocivas ao desenvolvimento pacífico da produção” (PEREIRA, 1964, p. 11). Foi esse “poder de mando” (PACIULLI, 1973, p. 1), sem freios bem definidos até há pouco, que caracterizou a essência da atividade estatal por muitos anos; servia o Estado simplesmente para ditar e garantir a ordem popular e econômica, fazendo-os ora de maneira incisiva (como no absolutismo e no mercantilismo); ora, sutil (como no constitucionalismo e no liberalismo). A prestação de serviços públicos, categoria compreendida como fornecimento obrigatório, continuado e sistemático de utilidades à ampla massa, também em maior (como no *welfare state*) ou menor (como no neoliberalismo) grau, conforme o período da história, é atribuição relativamente recente do Estado⁸. Foram a “falência do modelo político liberal”, a “eclosão da

seria aquele “que não tem sobre si nenhum outro” (BOBBIO, 1997, p. 95), “o verdadeiro alicerce, a pedra angular de toda a estrutura do Estado, [...] a única ligação que transforma num único corpo perfeito (o Estado) as famílias, os indivíduos, os grupos separados [...], a coesão de todos os elementos da sociedade” (GRUPPI, 1980, p. 12).

⁵ Também não faz sentido entrar agora em minúcias sobre os elementos do Estado. Resumidamente, *território* “é a área terrestre [...] somada àqueles espaços hídricos de topografia puramente interna, como os rios e lagos que se circunscrevem no interior dessa área sólida”; *população* “é o conjunto das pessoas instaladas em caráter permanente sobre seu território: [...] o conjunto de seus nacionais, incluindo aqueles, minoritários, que se tenham estabelecido no exterior”; *poder soberano* é o que “não se subordina a qualquer autoridade superior, [...] nenhum poder maior de que dependam a definição e o exercício de suas competências”(REZEK, 2014, p. 199, 218 e 265).

⁶ Concepções contemporâneas trazem a finalidade como elemento estruturante do Estado, ao lado dos tradicionais. Não aquela finalidade eudaimônica (Aristóteles, Cícero), ínsita a um “Estado como ser natural e anímico, anterior ao indivíduo” (BONAVIDES, 2015, p. 125-126); nem aquela com o objetivo primordial de controlar os ímpetus malignos do homem, seja para adestrá-lo à doutrina cristã e prepará-lo para a vida após a morte (Santo Agostinho, Isidoro de Sevilha), seja para garantir o mínimo de segurança na terra (Maquiavel, Hobbes); ou mesmo a que permeia o Estado como instrumento de liberdade (Kant, Hegel) ou dominação (Marx, Engels) (BOBBIO, 1997, p. 55-94, 108-115, 146-155, 163-172; RIBEIRO, 2010, p. 53-77; SADEK, 2010, p. 11-14). De forma breve, a finalidade como “elemento permanente” e “necessário” do que hoje se entende por Estado é a que ajusta “as funções, os direitos, os deveres e os limites da autoridade” (VILLENEUVE *apud* BONAVIDES, 2015, p. 121), tudo para garantir “a realização do interesse coletivo” (PACIULLI, 1973, p. 10).

⁷ O sobrenatural, extraterreno, foi justificativa comum da distribuição desigual de riquezas pelas mais diversas manifestações de poder na história, de lideranças tribais a monarcas modernos. Há quem defenda, inclusive, a perpetuação do fenômeno nos preâmbulos constitucionais que invocam Deus como patrono da ordem jurídica recém-inaugurada. É outro sintoma da Constituição vista como “estatuto da convivência dos diversos grupos das classes dominantes, para fazer frente à classe que vive do seu próprio trabalho” (PEREIRA, 1964, p. 16, 67-72).

⁸ Recente como prestação obrigatória, continuada e sistemática; como direito subjetivo do particular a que corresponde um dever imposto em lei e exigível do Estado. Isso só aconteceu no período de transição entre os

sociedade industrial de massas”, e as “profundas transformações sócio-econômicas ocorridas em fins do século XIX e começos do século XX” (WOLKMER, 1990, p. 25), no final da Idade Moderna, que exigiram atuação positiva do Estado na condição de “ator redutor das diferenças sociais”⁹ (BRESSER-PEREIRA *apud* COSTIN, 2010, p. 11).

Esse processo longo e gradual, o de transferência ao Estado da responsabilidade pela realização de tarefas que antes competiam diretamente aos interessados e núcleos particulares (família, igreja etc.)¹⁰, teve amplas consequências políticas, sociais e econômicas, analisadas em inúmeros estudos ao redor do mundo. De todas elas, interessa a este trabalho uma em específico: o redirecionamento de custos. De maneira geral, ressalvadas as pilhagens de conquistas, as atividades voluntárias “propriamente ditas” e as “obrigatoriamente voluntárias” (a cargo de escravos ou subalternos congêneres), o sujeito contratado não realizava a prestação

séculos XIX e XX, como consequência das “manifestações socialistas”, que tornaram “o cidadão portador de direitos sociais e o aparelho estatal uma fonte de atendimento das necessidades a eles associadas” (BRESSER-PEREIRA *apud* COSTIN, 2010, p. 10-11). Em períodos anteriores, é claro que havia preocupações com setores vitais para o convívio coletivo, como a saúde pública: por exemplo, na Antiguidade, “os romanos já apresentavam obras de saneamento” para afastar “os dejetos humanos de áreas de concentração de pessoas”; na Idade Média, “epidemias mereceram atenção de governos”, como a peste negra, “que levou à infrutífera queima de cadáveres seguída pela mais eficiente queima de bairros inteiros”; na Moderna, “condições para o estabelecimento de cemitérios, venda de alimentos e destinação do lixo” também se tornaram prioridades na gestão pública (COSTIN, 2010, p. 12-13). Mesmo assim, nenhum desses conjuntos de medidas se encaixa na concepção que hoje se tem de serviços públicos – ainda que amplamente controversa. A peculiaridade e a importância do conceito no plano da Administração Pública contemporânea ficam muito claras na leitura da teoria paradigmática “segundo a qual os serviços públicos constituiriam a própria essência do Estado” (DUGUIT *apud* CARVALHO FILHO, 2016, p. 337). A sua doutrina, a do “Estado-serviço público”, revolucionária como o autor, contesta mesmo “a noção de soberania e da própria personalidade do Estado”; o reduz a um simples fato: “a existência de governantes”. Acredita que “a base e o fundamento dos governos” estejam “no funcionamento duma rede indispensável de serviços públicos” (DUGUIT *apud* BALEEIRO, 2008, p. 7). O professor José Sérgio da Silva Cristóvam, a quem sou grato pela orientação deste trabalho e pelas excelentes discussões nas disciplinas de Direito Administrativo I e II da faculdade de Direito da UFSC, cursadas em 2016 e 2017, também ressaltou o patamar a que Duguit elevava a noção de serviços públicos, “como cerne do próprio conceito de atividade administrativa”.

⁹ No final do século XX, a “derrocada da União Soviética e das economias dos regimes do Leste Europeu trouxeram um profundo questionamento do Estado Social”. De forma superficial, os principais motivos dessa crise teriam sido a dependência de uma alta carga tributária, responsável por inibir a produtividade e a saúde financeira das empresas locais (bem as que se pretendia impulsionar); e o pagamento exagerado de “auxílios pecuniários”, com desvinculação do trabalho como fator de crescimento humano (COSTIN, 2010, p. 11). Na verdade, segundo a lógica marxista, o *Estado do bem-estar social*, mesmo no seu ápice, nunca foi visto como resultado positivo da evolução do sistema capitalista, como “meio para o amplo desenvolvimento dos seres humanos” (GHISI, 1998, p. 16). As prestações governamentais ínsitas àquele modelo seriam apenas mais uma forma de controle social, outro instrumento de resignação da classe dominada frente aos privilégios da dominante (COELHO, 2016, p. 27; PEREIRA, 1964, p. 13). Esse “capitalismo assistencial” (GRAU, 2015, p. 28) foi bem ilustrado no conhecido conto *Se os tubarões fossem homens* (BRECHT *apud* FAUST, 2013, p. 22-23).

¹⁰ No início, as atividades que exigiam participação coletiva eram praticadas com exclusividade no âmbito familiar, sob o comando do *pater*: a educação e preparação para o trabalho, as práticas religiosas, a produção de bens de consumo, o cuidado com os enfermos e idosos etc. Com o tempo, a sociedade subtraiu essas funções: na Antiguidade, a produção de subsistência deu lugar ao comércio do excedente; no período medieval, a Igreja passou a ser o centro religioso e educacional, e as corporações de ofício, o lugar onde os aprendizes recebiam as lições de mercado com seus mestres; na Idade Moderna, a revolução industrial foi o último estágio da cisão entre a moradia e o local de trabalho; finalmente, no século XX, o Estado absorveu parcela da assistência aos total ou parcialmente inválidos, por questões de idade, acidente ou doença (COELHO, 2012, p. 16-20).

senão por justo pagamento, assim compreendido aquele acordado entre as partes. Naturalmente, a partir do momento em que o Poder Público chamou para si a execução de parcela daquelas medidas, também passou a exigir – e, neste caso, sob a ameaça da espada¹¹, expressão soberana do “monopólio do exercício da força física” (BOBBIO, 2017, p. 40) – a respectiva contraprestação dos seus beneficiários: direta (como no pagamento por serviços ou produtos fornecidos pelo próprio Estado) ou indiretamente (como no pagamento de impostos, posteriormente convertidos em utilidades públicas), a população passou a financiá-lo, a munir-lhe dos recursos necessários para o desempenho das funções a que se propôs, cada vez maiores em quantidade e sofisticação¹². Foi essa complexidade crescente, da defesa do território contra invasores à prestação de ensino do nível superior, por exemplo, que impulsionou o estudo e o desenvolvimento de normas, instrumentos e técnicas para melhor operacionalizar a relação financeira estabelecida entre Estado e sociedade.

2.2 Surge a atividade financeira

Atividade Financeira do Estado. Esse foi o nome dado ao conjunto de atos que compreendem arrecadação, gerenciamento e aplicação¹³ de recursos colhidos do meio social

¹¹ Pouco a pouco, o manejo daquela espada tornou-se menos arbitrário: a humanização da cobrança de tributos e de outras fontes de financiamento do Estado acompanhou, ainda que de forma não linear, a evolução da vida em sociedade. Isso pode ser observado desde os tempos antigos, “com a formação dos grupos sociais, em face da sedentarização das tribos”, em que “o homem sentiu a necessidade de formar fundos financeiros (pecuniários), arrecadados de todos os membros da comunidade para atender às necessidades coletivas”; passando pela Magna Carta, de 1215, com a “proteção dos interesses da nobreza e alto clero inglês contra os desmandos da Coroa”, e pelas movimentações políticas dos últimos anos do século XVIII, no fim da era moderna, com “a construção de um sistema mais racional e justo” de arrecadação e “realização de justiça fiscal e social”, a cargo de “políticos, economistas e financistas europeus”, e gravado na Constituição norte-americana, de 1787, e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789; até o pós Segunda Guerra, a partir de 1945, em que o “vertiginoso crescimento do Estado” e a crescente promoção de políticas públicas foram acompanhados de meios cada vez menos arbitrários de arrecadação, ainda que mantido incólume o Poder soberano (BALTHAZAR, 2005, p. 19-23).

¹² A crescente intervenção estatal no mercado encontrou óbice no “desmantelamento do modelo econômico do bloco soviético” e na conseqüente “desarticulação do estado de bem-estar social nas economias centrais do bloco capitalista [...] e dos seus incipientes rascunhos nas economias periféricas”. Desde o fim da guerra fria, pela ótica dos Estados capitalistas, “não se justificam mais os gastos com a manutenção do *welfare state*”, responsável, no contexto dinâmico da luta de classes, pela contenção dos humores da baixa sociedade frente à tentação comunista – pelo menos, do seu estilo ideal de vida. O que é observado hoje, na maior parte do mundo, é uma tendência de “reliberalização”: nem “um simples e mecânico retorno aos padrões jurídicos do liberalismo clássico do passado”, nem um exagerado avolumamento das funções econômicas do Estado, mas um modelo intermediário entre os dois perfis (COELHO, 2016, p. 27-28).

¹³ Além do recolhimento, administração e aplicação de recursos, o professor Ubaldo Cesar Balthazar ressaltava, como objeto da atividade financeira do Estado, operação lógica necessária e anterior a todas elas: a identificação do que seria recolhido, administrado e aplicado. Isso nas aulas de Direito Tributário I da faculdade de Direito da UFSC, que tive oportunidade de frequentar no primeiro semestre de 2016. Há, ainda, quem acrescente o verbo “criar”. Assim, cada objeto de estudo da atividade financeira do Estado estaria atrelado a uma conduta bem específica: receita pública, à obtenção; despesa pública, à aplicação; orçamento público, ao gerenciamento; e crédito público, à criação (PEREIRA *apud* MILESKI, 2003, p. 43).

pelo Poder Público, para fornecer “as condições necessárias à realização do bem comum”¹⁴ (BRITTO MACHADO, 2015, p. 24). É instrumento, atividade-meio do Estado que possibilita “o desempenho daquelas outras atividades que se referem à realização de seus fins”, como as “sociais, econômicas, administrativas, educacionais, policiais etc.” (SOUSA, 1954, p. 4-5; PACIULLI, 1973, p. 11)¹⁵. O processo é complexo e, por conta disso, assessorado por diversas áreas do conhecimento, que atuam de maneira integrada. A Ciência das Finanças¹⁶, a “tecnologia aplicada” deduzida da Economia Política e classificada entre as Ciências Políticas, por exemplo, é responsável por analisar e descrever os fatos que lhe dão corpo e transformam, suas causas e consequências (PACIULLI, 1973, p. 1-2); é “a ciência que estuda as leis que regulam a despesa, a receita, o orçamento e o crédito público”¹⁷ (DEODATO *apud* ABRAHAM, 2015, p. 25). Suas conclusões informam – e acabam também informadas por eles – o Poder Legislativo e outros núcleos (órgãos do Poder Executivo etc.) dos quais emanam normas jurídicas, aquelas que compõem o Direito Financeiro¹⁸ (FURTADO, 2013, p. 38-39). Os campos e institutos seguem aos montes. Num contexto em que o Estado “é o maior criador e consumidor de riquezas” (DEODATO *apud* MILESKI, 2003, p. 43), seu “desafio

¹⁴ O “conceito de interesse público”, de “bem comum”, é fluido, “alcança tudo o que, a juízo dos governantes, convém ao Estado” (PACIULLI, 1973, p. 11). Não existe, “no estágio atual do conhecimento científico”, e a subjetividade humana nunca o permitirá, “um critério válido, universalmente aceito, para revelar quais as necessidades a serem providas pelo Estado e quais as que deverão ser satisfeitas pelos particulares” (BORGES *apud* ABRAHAM, 2015, p. 4). E isso porque “determinadas necessidades coletivas são consideradas públicas em determinada época, ou em certo país, e não se revestem desse aspecto em outra época ou noutro país” (BALEIRO *apud* ABRAHAM, 2015, p. 6). No final das contas, as necessidades públicas “são as escolhas políticas [...] que delimitam o raio de atuação do Estado”; nada além de “preferências eventuais dos detentores do poder político ou das maiorias congressuais” (BORGES *apud* ABRAHAM, 2015, p. 4).

¹⁵ As “necessidades são infinitas”: casas, estradadas, ruas, pontes, navios, funcionários, previdência, assistência etc. “Tudo isso custa dinheiro” (DEODATO, 1997, p. 6). Como são finitos os recursos, compete ao Estado escalonar demandas, avaliar custos e estabelecer prioridades; decidir, afinal, quem será beneficiado, e quem não.

¹⁶ A Ciência das Finanças desvencilhou-se da Economia Política, e “auriu a forma necessária para ter vida própria”. Enquanto a Economia Política limita o campo de estudo ao “indivíduo, tão-somente ele, com seus problemas peculiares” pertinentes a “produção, circulação, distribuição e consumo”; a Ciência das Finanças reúne os “problemas individuais [...] para, com a moldagem necessária e a tempo certo, serem traduzidos ao meio social, à coletividade, onde existe o poder de controle dos indivíduos chamado governo [...] e, assim, garantir “uma vida melhor a todos”. Embora outras figuras tenham tangenciado o tema no decorrer da história, como Xenofonte, na Grécia Antiga, e Tomás de Aquino, na Idade Média, caberia primeiro a Adam Smith, na obra *Investigações sobre a natureza e as causas das riquezas das nações*, com base nos incipientes estudos científicos cameralistas (“variante alemã e austríaca do mercantilismo”) e libertários fisiocratas das finanças públicas, dar-lhes contornos mais sólidos (PACIULLI, 1973, p. 1-3, 7-8, 12; JARDIN, 1999, p. 35-37).

¹⁷ A Ciência das Finanças permitiu deduzir, por exemplo, a Curva de Lafér, cuja expressão gráfica é “um meio círculo virado para baixo”. Ela demonstra a proporção entre o valor da alíquota e o total arrecadado com o tributo. Num primeiro momento, as duas grandezas crescem juntas: quanto maior a alíquota, maior a arrecadação. Assim caminha a curva até atingir seu ponto máximo. Após, conforme cresce a alíquota, a arrecadação diminui, porque a sonegação aumenta. A Curva representa os ânimos do povo com relação à carga tributária (SANTI *apud* ABRAHAM, 2015, p. 37-38).

¹⁸ É importante anotar que a existência de “fins sociais e extrafiscais nas normas impositivas” não supera o caráter instrumental do Direito Financeiro. Isso porque toda estrutura jurídica construída ao redor da matéria ainda está voltada sobretudo para o abastecimento dos cofres públicos, para a satisfação dos interesses secundários da Administração (MOLINA *apud* OLIVEIRA, 2015, p. 251).

permanente” (PACIULLI, 1973, p. 12), não espanta o interesse em investigar a matéria nas suas mais variadas manifestações. Se não há como o Poder Público, sem recursos financeiros, alcançar a finalidade que o criou e o preserva; é a atividade financeira o conjunto de institutos responsáveis por lhe permitir justificar o sentido de existir. Nada mais relevante.

O controle¹⁹ se insere nesse contexto. O Estado, pelo menos o que se pretende Democrático e de Direito, “em todas as suas manifestações, deve atuar [...] segundo as normas pertinentes a cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização” (MEIRELLES, 2016, p. 794). Se assim não o faz, a própria Administração dispõe de “um corpo de mecanismos aos quais o ordenamento atribui a verificação da correspondência da atividade realizada [...] às normas que a disciplinam” (MERCATI *apud* MEDAUAR, 2014, p. 24). Em linhas rasas, para a generalidade de autores, isso é controle. E não há nada de errado com os conceitos; eles servem bem para cada proposta. Só é importante lembrar que os limites semânticos do vocábulo são mais longos: fora de contexto, controle “consiste em estabelecer a conformidade de uma coisa em relação a outra” segundo determinado “modelo” ou “escala” (BERGERON *apud* MEDAUAR, 2014, p. 25). Essa perspectiva permite distribuí-lo num sem número de matérias, situações etc., e em cada uma delas, ou em cada um de seus conjuntos, pode haver um ou mais *controles*, semelhantes ou completamente diferentes entre si. Nessa linha, o termo pode indicar pelo menos “seis acepções”, no que interessa à Administração Pública: dominação (subordinação, centralização, monopolização), direção (comando, gestão), limitação (regulamentação, proibição), vigilância/fiscalização (supervisão, inspeção, censura, com continuidade no controle de meios), verificação (exame, constatação, sem continuidade no controle de fins) e registro (identificação, equivalência, autenticação)²⁰ (BERGERON *apud*

¹⁹ O termo *controle*, “um galicismo, se considerado sob o ângulo da pureza linguística”, encontrou resistências no meio jurídico nacional. Diziam “os cultores do vernáculo” que o vocábulo pátrio *fiscalização* melhor exprimiria aquela mesma categoria jurídica. Contudo, o presente não deixa mentir, a palavra *controle* “incorporou-se definitivamente em nosso idioma”, tornou-se “de uso corrente e consagrado, no Direito Público” (GUALAZZI, 1992, p. 22; MEDAUAR, 2014, p. 21; MEIRELLES, 2016, p. 795).

¹⁹ Há ainda o conflito semântico. Alguns autores pontuam distinções entre os vocábulos controle e fiscalização (HARADA, 2016, p. 113; SCLIAR, 2009, p. 252; TORRES, 2011, p. 202); no entanto, não demonstram as possíveis implicações da diferença na interpretação do sistema, como na delimitação de competências ou na profundidade do seu exercício. Já a maioria, por convicção ou mesmo por considerar irrelevante o debate, reúne *controle* e *fiscalização* em conceito único: o de vigília da execução orçamentária, independentemente da fase em que se encontre, do organismo responsável pela função etc. (BALEEIRO, 2008, p. 529-541; FURTADO, 2013, p. 541-601; ROSA JÚNIOR, 2006, p. 92-101).

²⁰ Algumas atividades administrativas que se enquadram naquelas “acepções”: quanto à (I) dominação, repressão judicial a abusos de autoridade; (II) à direção, atos de gestão praticados pela chefia de órgão; (III) à limitação, restrições constitucionais ao poder de tributar; (IV) à vigilância/fiscalização, acompanhamento da atividade financeira; (V) à verificação, exame da execução orçamentária; e, (VI) ao registro, avaliação de ato por nível hierárquico superior. Essa abordagem representa bem a “heterogeneidade dos atos e atividades de controle”, seus “escopos e conteúdos” (LOMBARDI *apud* MEDAUAR, 2014, p. 24).

MEDAUAR, 2014, p. 22-23)²¹. No geral, esses atos são praticados por agentes que integram um sistema, mais ou menos rígido e complexo, estabelecido de forma expressa ou tácita no ordenamento jurídico. São eles que impelem o Estado a “arrecadar com justiça, administrar com zelo e gastar com sabedoria” (ABRAHAM, 2015, XIV). No fim, se falharem, por incompetência ou má-fé, toda a estrutura administrativa, sustentada pela atividade financeira, é posta em risco; e as consequências podem ser desastrosas para a população.

²¹ Apesar da abordagem sensível do autor, *controle* (ou *fiscalização*) terá sentido genérico no texto, por não repercutir nos temas abordados.

3. CONTROLE DAS FINANÇAS

Este capítulo apresentará a responsabilidade como consequência inevitável para quem administra recursos de terceiros, que passa a responder ao verdadeiro dono por uma série de deveres, inclusive o de prestar contas sobre a gestão. Depois, falará sobre o sistema constitucional de controle financeiro estabelecido pela Constituição da República, como funciona, os agentes que o compõe, além de elementos mais consistentes sobre o Poder Legislativo no exercício da função.

3.1 Responsabilidade patrimonial

Quem acolhe em mãos bem de terceiro por ele se responsabiliza. São várias as consequências, as repercussões jurídicas para os que figuram nessa cena. Aquele que recebe a coisa tem o dever de guardá-la, conservá-la e restituí-la, assim que demandado por quem a entrega, que tem o direito de vê-la guardada, conservada e restituída, nos termos da lei. É o que acontece nas relações entre depositante e depositário, tutor e pupilo, síndico e assembleia (representante do condomínio), administrador judicial e um conjunto de atores (juiz, comitê e assembleia de credores, e quem representa a massa falida), e tantas outras mais²². A lista é ampla, porque são amplas as circunstâncias que provocam o fenômeno. Todas as pessoas habilitadas – e aqui essa habilitação é orgânica, ligada o desenvolvimento natural do ser humano, ao estágio da sua vida, ao seu nível intelectual – alguma vez já tiveram consigo, pelo motivo que for, bem que não lhes pertencia. Isso no Brasil, no Canadá ou nas Filipinas: no centro de Florianópolis ou numa tribo guarani da Amazônia; na Granville Street ou no Círculo Polar Ártico, numa comunidade inuíte; na contrastante Manila ou nas montanhas Luzon, onde habitam clãs da etnia Igorot. Entre países e povos, dos mais distintos aos mais semelhantes, transita sem barreiras a responsabilidade pela administração do que é do outro. Ultrapassa as leis, infiltra-se nos ordenamentos. Isso porque, na essência, não são (muito) diferentes, de um lugar para o outro, os direitos e deveres das partes; nem parece razoável que o sejam. É assim

²² No Direito brasileiro, as situações são retratadas, nos artigos 629, 1.755 e 1.348, inciso VIII, do Código Civil, e artigo 22, inciso III, alínea *r*, da Lei nº 11.101, de 2005; cujos cuidados recaem sobre: a coisa depositada, os bens do tutelado, o patrimônio em condomínio, e a massa falida, vista pelo aspecto patrimonial, como *universalidade de fatos*. Podem ser mencionados, ainda, os casos, todos da Lei nº 10.406, de 2002: do sucessor provisório do ausente, quanto aos “frutos e rendimentos dos bens que a este couberem” (artigo 33, *caput*); do mandante e do mandatário, com relação ao objeto gerenciado (artigo 668); do administrador e dos sócios de sociedade empresária, sobre o andamento da atividade (artigo 1.020); da(o)s pai(s) e/ou mãe(s), na condição de guardião(o) unilateral ou no lado oposto, como *visitante*, com relação a “assuntos ou situações que direta ou indiretamente afetem a saúde física e psicológica e a educação de seus filhos” (artigo 1.583, § 5º); e do curador e do curatelado, e do apoiador e do apoiado, a respeito da administração dos bens do supervisionado (artigos 1.781 e 1.783-A § 11º).

mesmo nas correlações mais imprevisíveis: não pesa, naquilo que interessa, sobre o síndico responsável por condomínio predial encargo distinto daquele suportado por chefe indígena – ou por qualquer outro integrante da tribo, naquela lógica rousseauiana de tudo pertencer a todos, como dizem ser comum nesse meio – com relação à aldeia comunitária que lidera: os dois administram propriedades coletivas e respondem pessoalmente nos casos de má gestão. A harmonia jurídica (na essência) entre as responsabilidades quanto a bens ou mesmo pessoas é ainda mais provável. O que parece é que todas essas atribuições resultam mesmo da natureza das coisas, da consciência humana, da ordem subjetiva que gira as engrenagens das relações sociais, das mais simples às mais complexas. Mesmo nos lugares em que a responsabilidade pelo bem de terceiro não passa pelos códigos de conduta locais; ou naqueles em que não há ordenação positiva alguma, sobre qualquer matéria; ou, ainda, num cenário fictício em que todo conteúdo jurídico tenha se perdido, decomposto enquanto matéria e, para além do conto de Lassalle, esvaziado das mentes; sempre existirá um liame entre quem entrega a coisa e quem a recebe, um dever intrínseco de bem administrar a que equivale um direito natural. Um direito que não responde a tempo ou espaço, que “vale para todos e em toda parte” (FURTADO, 2007, p. 61).

Além da guarda, conservação e restituição, existem outros deveres que irradiam do fato de manter consigo o que é do outro. Interessa especialmente a este trabalho um deles: a prestação de contas. Também aqui, o vértice do dever pode ser jurídico ou não. O fato (as circunstâncias que fizeram do sujeito responsável pela coisa) em que se funda a obrigação (de prestar contas) pode ter fundamento em norma expressa geral, prevista em lei ou em qualquer outro veículo normativo capaz de obrigar a todos; ou ser restrita às partes, quando fruto de acordo, seja qual for a espécie contratual. Ele pode mesmo não encontrar respaldo explícito nesses textos, e ainda assim ter sustentação jurídica; pode decorrer do ordenamento como um todo ou de parte dele, dos princípios que daí emanam, da força normativa que possuem. Na verdade, o fato não precisa sequer se revestir de juridicidade, por algum daqueles cenários ou qualquer outro não pensado: não existe responsabilidade pela gestão de bem alheio sem o consequente dever de prestar contas. É uma causa intrínseca, necessária, natural. “É essa força que impulsiona o síndico de um edifício a prestar contas de sua gestão, e até mesmo uma criança a informar ao tio o preço do sorvete, justificando o valor do troco recebido” (FURTADO, 2007, p. 61). A legislação pode ser fundamental, pela sujeição pessoal e/ou patrimonial do vínculo jurídico que a obrigação nela fundada estabelece, ou mesmo no instrumento negocial que nela se funda; mas não é a origem, a causa primeira do tipo de relação. Ainda que em momentos e

lugares quaisquer da história a omissão normativa tenha reduzido o dever a zero, o costume contra legem tornado habitual – nunca natural – o inadimplemento da obrigação; permaneceria a vontade reprimida: não um querer mas não poder, nem um poder mas não querer, mas um querer poder não querer. A paz seria a moeda de troca pela liberdade; o preço perpétuo da escolha contrária ao ser racional, tirado de norma interior, eterna e incontrolável. A generalizada desobediência civil não quitaria a dívida: o mínimo de efetividade é pressuposto de existência da norma jurídica; sua ausência, segundo a teoria de Kelsen (do 2º Kelsen, mais moderado), até poderia justificar a reforma das leis, a rescisão dos contratos, mesmo o rompimento com a ordem constitucional e a aprovação de novo texto com a mesma envergadura, mas não revogaria a norma interior, a noção de certo e errado que impele o responsável a dar satisfações a quem de direito for por aquilo que não lhe pertence. Nesse ambiente, a previsão jurídica é tão importante para a existência do dever de prestar contas, quanto a autonomia administrativa e financeira o é para a independência funcional do Tribunal de Contas: são circunstâncias úteis, contribuem para ajustar a realidade aos moldes; mas não são quem os cria. Não alcançam, para as respectivas figuras, o prestígio do direito natural e da competência constitucional.

No Brasil, a prestação de contas é normatizada (juridicamente), como alguns dispositivos já demonstraram. Além de anotações expressas, referentes ao administrador judicial de massa falida, por exemplo (artigo 22, inciso III, alínea r, da LF); o dever de prestar contas pode ter origem implícita no ordenamento, ser consequência reflexa, obrigação acessória de contrato ou outra fonte obrigacional: pode estar inserida ao lado dos deveres de cooperação, boa-fé, informação etc. que vinculam as partes tal qual a obrigação principal. Quem ajusta com amigo ou parente (e os motivos do acordo são irrelevantes), de forma onerosa ou gratuita o uso de utensílio doméstico de que o outro necessita, dentro ou fora da própria casa, obriga-o, ainda que nada diga a respeito, a dar satisfações sobre a situação do bem. Não dá para negar que o direito posto muitas vezes é que garante o cumprimento do dever: a vontade interna é incontrolável, mas resistível (e o paradoxo, o oxímoro, a contradição em termos é proposital); nem sempre o ímpeto natural vence o desejo torpe de contê-lo. Às vezes, o ordenamento cumpre o papel de instigar o devedor relutante, pelo temor à repreensão, não interna ou social, mas àquela possivelmente aplicada pelo Estado, a prestar as contas; ora nem ele é estímulo bastante. Com todos sabem, para esses casos que o ordenamento prescreve sanções, civis ou penais (dualidade universalizada), explícitas ou fictas: se o obrigado não quiser, o Estado, facultativa ou compulsoriamente, conforme a natureza pública ou privada da relação, da disponibilidade ou não do credor de contas, o estado pode querer no seu lugar; e executar a obrigação por meios

diretos (busca e apreensão de documentos, pessoas etc.) ou indiretos (multa diária, prisão etc.) de coerção. Não foi despropositada, incompatível com a realidade vista, a inclusão da sanção ao lado dos outros elementos constitutivos da norma jurídica (e isso vale para o novo e o velho Kelsen, mais uma vez). O direito brasileiro (e nem precisaria dizer que esse direito é o positivo, já que sua antítese neste texto não respeita bandeiras) prevê todas essas possibilidades, mas haverá momento mais adequado para abordá-las, em espaço especialmente pensado para as formas de responsabilização.

A prestação de contas enquanto instituto do direito obrigacional também pode ser avaliada pela técnica jurídica, considerada em absoluto. Na esfera civil, é uma obrigação com os elementos essenciais como qualquer outra do ramo: com partes, objeto e vínculo; com aspectos pessoais (subjetivos), materiais (objetivos) e ideais. É um vínculo jurídico que obriga devedor a realizar prestação a favor de credor, sob pena de todo o seu patrimônio responder pelo inadimplemento em uma execução forçada.²³ Os fatores podem ser distribuídos de outra forma na oração, para ressaltar um ou outro elemento; importa é que estejam todos presentes: isso para que a obrigação seja de fato (só natural) e de direito (positiva). As características das partes, do objeto e do vínculo da obrigação de prestar contas, que serão apresentadas logo abaixo têm íntima ligação com o direito privado, com as regras e os princípios que regem as relações jurídicas formadas entre particulares. Boa parte delas têm aplicação limitada ou nenhuma na prestação de contas públicas, objeto da próxima seção. Não significa que para nada

²³ Só é preciso pontuar, embora ainda não seja a hora de ver em detalhes a *responsabilização*, que o conceito foi pensado segundo as premissas do direito – e do direito civil, porque é claro que a prisão é consequência possível na esfera penal, medida coercitiva aplicável, nos termos da lei – nacional, que *não permite* a prisão civil. Todos conhecem a história brasileira da “prisão civil por dívida”. A Constituição Federal a permitiu somente em duas hipóteses: “a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel” (artigo 5º, inciso LXVII). A adesão do Brasil à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 1969, promulgada pelo Decreto nº 678, de 1992, e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 27, do mesmo ano, restringiu o meio coercitivo aos casos “de inadimplemento de obrigação alimentar” (artigo 7, número 7). Mesmo assim, o país viu anos de debates sobre a aplicabilidade, ou não, total ou parcial, do dispositivo no território nacional. Para encerrar a discussão, o Supremo Tribunal Federal, em 2009, precisou editar a Súmula Vinculante nº 25, com o seguinte conteúdo: “é ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito”. No X Congresso de Direito da UFSC, realizado em abril de 2015, Francisco Rezek atribuiu a causa dessa sequência de atos, responsável por abolir do direito brasileiro a prisão civil do depositário infiel, à corrupção do instituto. A medida teria sido pensada para o depositário judicial, mas indevidamente estendida ao responsável por garantia bancária, levado a esta condição por obrigação acessória – por alienação fiduciária, em primeiro lugar (Decreto-Lei nº 911, de 1969); depois, arrendamento mercantil (Lei nº 6.099, de 1974) – inserida em contrato de financiamento – assegurando as operações, o governo da época *pretendia* incentivar a disponibilização de crédito, e o consequente aumento do consumo interno. É questionável o *desvirtuamento* no instituto. Embora a promoção de igualdade, pela equiparação do depositário contratual com o judicial, tenha passado longe da causa que motivou a expansão da prisão civil, é curioso pensar em tratar de forma desigual pessoas que ostentam posições jurídicas muito semelhantes, somente pelo fato de uma delas ter recebido uma *ordem do juiz*. Afinal, a prisão não decorria – ou *não decorre*, para os magistrados que ainda insistem na artimanha jurídica, na interpretação falaciosa – da *desobediência*, mas da condição de depositário (infiel). Pelo menos é o que parece dizer a Constituição.

servirão até lá: como não poderia ser diferente, tendo em vista o objeto deste trabalho, o direito público é que irá conduzir as próximas linhas do texto, é ele que definirá os pontos que merecem maior cuidado dentre os elementos que constituem a obrigação. O trajeto, na verdade, tem a justamente direção oposta: pretende acentuar as diferenças entre os dois regimes de prestação de contas; não para rotular segundo este ou aquele critério, dizer qual é o melhor num ambiente criado ou real; mas para fortalecer o instituto, edificado conforme as particularidades de cada terreno, mostrar sua importância como instrumento de controle tanto na iniciativa privada, como na Administração Pública.

Quanto às partes, além do que já foi dito, o polo ativo (formado por um ou mais sujeitos), o credor das contas, o que tornou responsável tem a prerrogativa, por exemplo, de remir a dívida, de libertar o polo passivo (composto por um ou mais sujeitos), o devedor das contas, o que se tornou responsável, da obrigação específica de prestar contas. A liberação ainda pode recair sobre toda a responsabilidade: se a prestação de contas é sua consequência natural e jurídica; com o seu fim, prestá-las, no cenário desenhado, passará a ser tão natural e juridicamente desnecessário quanto. “Não existe responsabilidade por administração de recurso alheio sem o respectivo dever de prestar contas; assim como não há o dever de prestar contas sem a correlativa responsabilidade por gerência de recurso alheio” (FURTADO, 2007, p. 61). Além disso, a mudança na titularidade do objeto (a alienação do bem, a cessão do crédito, a alteração da guarda do incapaz), desde que tomadas as providências da lei (notificação etc.), redireciona a apresentação das contas; e, naturalmente, o devedor precisará redirecionar a prestação, se quiser ver seu ato produzir efeitos. Ainda sobre titularidades, o que não poderá acontecer, e esta é outra característica compartilhada pelas obrigações em geral, é a cessão dos deveres de garantidor, sem a anuência da parte contrária. Na condição de credor de qualquer outra obrigação, o devedor de contas não pode, conforme sua vontade, ceder a responsabilidade, total (todos aqueles deveres assessórios, de guarda, de prestar contas etc.) ou parcialmente (só o dever de prestar contas) a terceiro estranho à relação de contas. É proibida essa tentativa de novação subjetiva passiva unilateral. Uma última avaliação que ainda pode sobre as partes diz respeito à constituição de representante. Por vontade própria (pela assinatura de contrato etc.) ou intempéries da vida (incapacidade superveniente etc.), credor e devedor de contas podem constituir, ou a eles ser constituído, representantes para que em seus nomes prestem ou exijam contas. Desnecessário ir além da afirmação de haver, na sucessão, transferência do direito ou do dever, da legitimidade das partes; e a simples autorização para a prática de ato em nome de terceiro, na representação, embora as situações se confundam para um observador externo e

desavisado. Só é curiosa a posição do representante no meio de tudo isso: além de poderes para tomar contas, executar afinal o objeto da representação, terá que prestá-las ao representado; desta vez em nome próprio, segundo aquelas mesmas regras que justificaram sua contratação ou nomeação para representar. Sobre partes é o bastante.

Agora, o objeto da obrigação. Antes de mais nada, talvez seja interessante fazer algumas distinções, alguns acordos semânticos. Acordos que tentam justificar o uso pouco técnico de certos institutos jurídicos neste texto, muito embora a linguagem cotidiana não tenha prejudicado e nem prejudicará a sua compreensão. No plano teórico e genérico, mais uma vez, obrigação é resultado da interação entre partes, objeto e vínculo. O problema é que objeto, na verdade, não é o termo mais adequado para designar o conceito que pretende significar; ele está ali como uma metonímia, em substituição a um termo mais ou menos correlato, para evitar confusões. A prestação de contas é locução que representa uma obrigação, uma obrigação cheia, para enfatizar, com partes, prestação e vínculo jurídico. O rigor linguístico, apropriado no meio científico, no caso só serviria, contraditoriamente, para agravar o mal que visa combater; mais confundiria conceitos em vez de delimitá-los; seria sombra onde deveria ser luz. A referência a prestação poderia remeter tanto à prestação de contas quanto à prestação propriamente dita. Poderia proporcionar a confusão: a prestação de contas é uma obrigação que contém a prestação de prestar contas. Melhor mesmo substituí-la por objeto; mas pelo objeto mediato. Um outro acordo. Tecnicamente, o objeto da obrigação é a prestação; e o objeto da prestação, o bem. Existem dois objetos: o imediato e o mediato. Mediato é o objeto da obrigação (o dar, o fazer, o não fazer); imediato, o da prestação (o que é dado, o que é feito ou não feito). Aquele a que o trabalho tantas vezes reporta é o objeto mediato, as contas enquanto matéria mesmo. Além dessas questões preliminares, tema que inclusive as complementa é o relativo aos tipos de bens jurídicos que podem ficar sob a responsabilidade do devedor; e, além daqueles outros direitos acessórios, obriga-lo a prestar contas a respeito. Eles podem ser coisas (e semoventes), pessoas ou direitos. São os casos, por exemplo, das prestações de contas do depositário ao depositante, quanto ao estado do bem depositado; do cônjuge guardião unilateral ao outro, quando ao estado físico do filho; e do administrador judicial ao juiz, com relação aos créditos da massa falida. Esses bens jurídicos, representante de coisas, pessoas ou direitos, são objetos das obrigações (principais); daquelas que provocaram o nascimento das de prestar contas, de guarda etc. (secundárias). Eles não podem ser confundidos em hipótese alguma com os objetos específicos da prestação de contas, tratados há pouco. Era o que interessava do ponto.

O último elemento, o vínculo jurídico, tem finalidades sucessivas. A primeira delas é obrigar propriamente devedor a satisfazer os direitos do credor; ou, pela perspectiva oposta, possibilitar ao credor exigir o cumprimento da obrigação diretamente de quem assumiu o encargo de adimpli-la, o devedor. O segundo fim, que entra em cena só nos casos de inadimplemento, é a formação de uma ponte entre os interesses do credor e o patrimônio do devedor, é permitir a responsabilização numa execução forçada. No mais das vezes, as duas finalidades integram a mesma obrigação e apontam para o mesmo sujeito: o devedor, que deve cumprir a obrigação, pessoalmente ou por alguém que o faça em seu nome; e é o seu patrimônio que deve responder pelo descumprimento. Nem sempre, entretanto, é assim que acontece; e as exceções, as mais comuns, são bem conhecidas. Existem obrigações cujo vínculo é incapaz de responsabilizar; já, outras, que operam direta e exclusivamente com a responsabilização. No geral, são as obrigações naturais e as de garantia. A prestação de contas foi abordada há pouco como obrigação natural, dever moral, inerente à racionalidade humana, daquele que toma para si a responsabilidade de gerenciar recursos alheios. Ao lado dela seguem os exemplos nada audaciosos das obrigações prescrita e das decorrente de ato ilícito. Ordinárias ou não, também compartilham daquelas características a respeito da prestação de contas. Finalmente, são obrigações com o objetivo precípua de responsabilizar o polo passivo aquelas contraídas para garantir o adimplemento de outras. São a hipoteca, o penhor etc., bem conhecidas por todos, e sem relevância neste trabalho.

A responsabilidade sobre bens públicos tem as mesmas naturalidades, porque são idênticas são as premissas: particular e Estado podem ficar responsáveis por recursos de terceiros. Na verdade, neste aspecto, não é outra a função do Poder Público senão gerenciar o que não lhe pertence. Os recursos que transitam por todas as suas atividades não são seus, em última análise. Tudo pertence ao povo. É claro que não é fácil lidar com esse nível de abstração, especialmente num meio com relações cada vez mais complexas, operacionalizar estratégias, cumprir exigências, enfim: satisfazer de todas as formas possíveis (e legais) os interesses do verdadeiro dono, os interesses públicos, daquele em nome do qual o Estado age. Mesmo o valor arrecadado para satisfazer os interesses da administração, os ditos públicos secundários, no final das contas, precisam, ainda que de forma indireta, reverter a favor da população. Se a Administração paga servidores ou terceirizados, é para que realizem tarefas que, uma hora ou outra, beneficiarão a coletividade. Ainda, o Estado pode erguer obra e resolver cedê-la a particular; ou mesmo realizá-la já com a intenção de, quando pronta, transferi-la a ente privado. Depois, por conveniência e oportunidade, pode também retomá-la a justo preço; e, mais tarde,

pela mesma discricionariedade que o levou a comprá-la, desafetá-la para realizar qualquer outra forma de alienação. Pode tudo isso, desde que justifique. O Poder Público precisa expor de maneira clara os motivos que o levaram a tomar as medidas; além de tê-las tomado conforme a lei, é claro. Eles precisam coincidir com os interesses da sociedade; o Estado, como um todo, precisa coincidir com os interesses da sociedade. Se, para tanto, é obrigado a se valer de bens de terceiros, sobre eles terá responsabilidade. É aquela mesma sequência racional, mas potencializada. Diferente dos seres humanos, que habitam um planeta de um sistema de uma galáxia de um universo infinito, que nascem e morrem sem saber porque nem para que vieram; a finalidade última do Estado é certa: satisfazer, da melhor forma possível, os interesses do grupo, do conjunto interligado de seres humanos compreendido no seu raio de atuação. Se não prescinde, para garantir esses interesses, de recursos alheios; e se todos os que dispõe são, naquela perspectiva republicana, de terceiros; o Estado tem responsabilidade sobre tudo o que opera (sem esquecer daquela história de interesse público, afetação etc.). Logo, a maneira de encará-la terá impacto em cadeia sobre sua finalidade e sentido de existência

Além da guarda, conservação etc., em regra, a Administração precisa prestar contas pelos recursos sobre os quais se responsabilizou. Também, esse dever, além de decorrer da natureza das coisas, e mesmo dos princípios extraíveis do conjunto normativo brasileiro, naqueles termos já falados, a Constituição Federal foi cuidadosa ao impor a “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” ou, em nome do Estado, “assuma obrigações de natureza pecuniária” (artigo 70, parágrafo único). Dá para perceber que a Constituinte tentou amarrar todos os pontos; impedir que qualquer recurso público seja manejado, sem a correspondente prestação de contas pelo responsável, seja quem ou o que for. Para garantir o sucesso dessa pretensão, também criou um sistema de controle, objeto da próxima seção.

3.1 Sistema constitucional de controle

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê um “sistema nacional de fiscalização” (BUGARIN, 1995, p. 45). A nível federal, além do Ministério Público²⁴, “dele participam, integralmente e em harmonia, o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas, o Executivo e o Judiciário, cada qual nos limites previamente traçados”²⁵ (TORRES, 2011, p. 204), modelo de repetição obrigatória nos Estados, Distrito Federal e Municípios, observadas as peculiaridades de cada ente (artigo 75, *caput*) (SCAFF, F.; SCAFF, M. *apud* ABRAHAM, 2015, p. 70; SCLIAR, 2009, 254). Além do controle externo, Legislativo, Executivo e Judiciário, e órgãos autônomos (Ministério Público etc.) têm o dever de fiscalizar – e o fazem pela lógica do poder hierárquico – a função administrativa exercida dentro de suas respectivas estruturas (ZYMLER, 1998, p. 36) (artigo 74)²⁶. “O conjunto dessas instituições é a resposta prevista no sistema político brasileiro para prevenir, identificar, apurar e corrigir problemas no gerenciamento dos recursos públicos” (SPECK, 2000, p. 11). Mas isso não é tudo. “A Carta de 1988 ampliou o controle do orçamento ao permitir que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato possa, na forma da lei, denunciar irregularidades” (JARDIN, 1999, p. 77); nada diferente, na verdade, do esperado de um Estado regido pela soberania popular (artigo

²⁴ No quadro, também vale ressaltar a atuação da Ordem dos Advogados do Brasil. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.249, elevou a OAB ao patamar de *serviço público independente*, “categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro”, não sujeita “aos ditames impostos à Administração Pública Direta e Indireta”. Logo, situada fora de quaisquer dos Poderes da República, a Ordem merece menção expressa, ao lado do Ministério Público e do Tribunal de Contas, na relação dos organismos responsáveis por fiscalizar a atividade administrativa.

²⁵ Nos Poderes, Ministério Público etc. existem órgãos, permanentes ou temporários, criados especificamente para exercer o controle financeiro no âmbito interno: por exemplo, o Congresso Nacional dispõe da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, órgão permanente – e muito cobiçado por Deputados e Senadores – com várias atribuições, inclusive a de controle financeiro, e de Comissões Parlamentares de Inquérito, órgãos temporários designados para, além da pouco utilizada função de instrução normativa, apurar irregularidades diversas, como a má utilização de recursos públicos; o Governo Federal, da Controladoria-Geral da União, órgão permanente que exerce o controle interno naquele ente; o Poder Judiciário e o Ministério Público, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, que têm inclusive o poder, além de instaurar, de avocar processos disciplinares em trâmite nas respectivas unidades competentes. Com relação ao Conselho Nacional de Justiça, vale uma ressalva: no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12 pelo Supremo Tribunal Federal, embora o relator tenha considerado o CNJ órgão de controle externo, o próprio Conselho afirma o contrário em várias manifestações.

²⁶ O controle interno é algo recente na história jurídica brasileira: apareceu pela primeira vez na Constituição de 1967, nos artigos 71 e 72; e foi mantido na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, nos artigos 70 e 71; nos dois casos, entretanto, como prerrogativa exclusiva do Poder Executivo. Foi a Constituição de 1988 que a estendeu à atividade administrativa praticada nos demais Poderes e instituições autônomas da República. A partir de então, o Brasil passou a contar, simultaneamente, com “instituições internas da administração para detectar falhas individuais e perdas sistêmicas de eficiência”; “comissões parlamentares específicas para o controle da execução orçamentária”; e “instituições externas à administração e ao parlamento” (SPECK, 2000, p. 10-11). Muito bonito de ler. Problema é que, “na prática”, a “falta de normativos que enfoquem globalmente o processo de controle”, interno e externo, alimentam “procedimentos estanques que, muitas vezes, pela sua desarmonia, dificultam e postergam as ações fiscalizatórias” (ZYMLER, 1998, p. 37).

1º, parágrafo único, da CF)²⁷. Exemplos dessa prerrogativa da “comunidade”²⁸ são as situações descritas nos artigos 5º, inciso LXXIII, 31, § 3º, e 74, § 2º, todos do texto constitucional²⁹ (ROSA JUNIOR, 2006, p. 94).

Nem sempre foi assim. Do momento em que, no passado, o comando da comunidade passou a ser garantido por algum tipo de “aparelho ou instância especializada” que, de forma hierárquica, estabeleceu clara divisão entre governantes e governados (COSTIN, 2010, p. 1), até o final do século XVIII, período de profundas modificações nos fundamentos de legitimidade do Poder (SPECK, 2000, p. 28), a autoridade dirigente não encontrava obstáculo para governar senão na própria vontade: o Estado, ou modelo outro de organização política que lhe fazia as vezes, patrimonialista e irresponsável, não raro agia como se fosse “um fim em si mesmo” (GHISI, 1998, p. 16). A previsão de estruturas complexas de fiscalização é algo relativamente recente na história; surgiram com o “constitucionalismo moderno” (TORRES, 2011, p. 204), oportunidade em que se consolidaram como “uma das principais características do Estado de Direito” (MILESKI, 2003, p. 37), tanto nas monarquias constitucionais, como nos novos regimes republicanos³⁰. Além de ampliar a competência dos órgãos já tradicionalmente imbuídos de fiscalizar o Poder, essa nova “preocupação com o

²⁷ A Constituição de 1988 operou verdadeira “difusão dos mecanismos de controle”, com duras repercussões no modelo monocrático e hierárquico da ordem jurídica anterior, em que a fiscalização, de natureza burocrática, era limitada essencialmente à relação direta entre administrador e seu superior imediato. Hoje, além da importante atuação de órgãos colaterais, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, “a Administração, em muitos casos, não mais implementa decisões normativas de cima, mas negocia soluções com o segmento do público envolvido” (SPECK, 2000, p. 22).

²⁸ Exponente relevante do controle social é o “jornalismo investigativo da imprensa nacional”. Isso porque, ao praticar “a divulgação de informações como atividade econômica”, sofre a “dupla pressão de mostrar eficiência e garantir credibilidade” dos vazamentos governamentais repassados à população (SPECK, 2000, p. 9).

²⁹ Os dispositivos preveem os direitos de propor ação popular e de denunciar irregularidades diretamente à Administração. São apenas exemplos das diversas hipóteses de fiscalização popular previstas na Constituição Feral. Nas leis, ela também existe aos montes, como nos muitos conselhos de fiscalização: por exemplo, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conanda, de composição mista, metade de representantes governamentais; a outra, de membros sociedade civil, é competente para, dentre outras atribuições, fiscalizar o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente, o FNCA, nos termos dos artigos 2º, X, 3º, *caput*, e 6º da Lei nº 8.282, de 1991.

³⁰ *A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, “aprovada no dia 26 de agosto de 1789, pela Assembléia Constituinte, nos albores da Revolução Francesa”, dispunha que “os cidadãos têm o direito de constatar por si mesmos ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de a consentir livremente, de seguir o seu emprego, de determinar a quantidade e a duração” (inciso XIV) (BALTHAZAR, 2005, p. 22). Ela estatuiu, “pela primeira vez na História, o controle da administração pública financeira e tributária, como direito político universal” (SCLIAR, 2009, p. 250), muito embora a Magna Carta, de 1215, já ter previsto, mas nos limites da velha Inglaterra, algumas “ideias limitadoras ao poder fiscal do governante” (ABRAHAM, 2015, p. 18). Origem ainda mais remota da regulação do controle dos gastos públicos pode ser vista “nos ordenamentos gerais da Antiguidade” (ALMEIDA, 2008, p. 25), que em alguma medida normatizaram, por exemplo, as atividades de fiscalização do rabino hebreu, do auditor ateniense e do censor romano (SCLIAR, 2009, p. 251-252). Na Grécia antiga, por exemplo, “anualmente, eram eleitos dez tesoureiros da deusa Atenas, perante os quais tantos quantos exerciam parcela da administração deveriam não só justificar os atos de sua gestão como prestar contas dos dinheiros recebidos” (COHEN *apud* COTIAS E SILVA, 1999, p. 21).

controle financeiro”, dentre outras consequências de menor relevância a este texto, “resultou na criação de instituições específicas em muitos países”, concentradas na fiscalização do Estado. No início, “como meros órgãos assessores do Executivo ou do Legislativo, [...] com competências limitadas, e nem sempre independentes” (SPECK, 2000, p. 27-28, 35); logo conquistaram autonomia³¹, posição que lhes assegurou prestígio no exercício da função, e estabilidade na estrutura de poder. A última etapa dessa evolução, sem dúvida ainda em fase de implantação e aprimoramento, foi a democratização do controle, com a criação de mecanismos de participação direta da sociedade na fiscalização da atividade administrativa, especialmente a financeira (ABREU; FIALHO; HALOU, 2013).

O Brasil percorreu caminho semelhante: a história das instituições nacionais de controle acompanhou, a seu modo, os momentos políticos e econômicos vividos no Ocidente, sobretudo no continente europeu. A partir da Proclamação da República, todas as Constituições do país, promulgadas ou outorgadas, prescreveram um *sistema* mais ou menos complexo de fiscalização das finanças públicas³². Nenhuma delas alcançou a “notável evolução” da Constituição de 1988, “amplificada e sistematizada, sob aspectos quantitativo e qualitativo” (GUALAZZI, 1992, p. 173), mas o progresso da matéria, texto após texto, sugere a preocupação já antiga da população em “assegurar que a execução das despesas e das receitas se encontre em harmonia com a política econômica” prevista no texto constitucional (GUALAZZI, 1992, p. 209). Após tantas violações à democracia, aos direitos fundamentais, ao Estado de Direito, o povo brasileiro passou a não tolerar o manejo de recursos públicos senão “com autorização fundada em princípios e normas fixadas na Constituição”; nem o enfraquecimento dos mecanismos responsáveis por manter sólido o paralelo obrigatório que deve existir entre o exercício da atividade financeira e o ordenamento que a submete³³ (MILESKI, 2003, p. 43).

³¹ A necessária autonomia dos órgãos específicos de controle foi objeto, inclusive, de tratados internacionais, como os documentos elaborados no II e IX Congresso da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle das Finanças Públicas, realizados em Bruxelas (1956) e Lima (1977). Na Bélgica, foi aprovada *Recomendação* referente a “instrumentos institucionais idôneos a garantir a independência das instituições encarregadas de desenvolver o controle superior das finanças públicas”; no Peru, a *Declaração de Lima sobre os Princípios Gerais de Controle da Finança Pública*, texto que dedicou capítulo exclusivo à autonomia dos órgãos de controle externo (GUALAZZI, 1992, p. 42-43).

³² As estruturas de fiscalização da atividade financeira do Estado constaram dos artigos 89 da Constituição de 1891; 99 a 102, da de 1934; 114, da de 1937; 76 e 77, da de 1946; 71 a 73, da de 1967; e 70 a 72, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Ressalvada a Constituição de 1937, produto do Estado Novo, que reduziu o tema a um artigo, a constitucionalização do Tribunal de Contas foi cada vez mais abrangente. A história mostra que o agigantamento do Poder Executivo, com sérias limitações na atividade de controle da Administração, é marca registrada de regimes autoritários (SCLIAR, 2009, p. 273).

³³ As leis também desempenham papel fundamental nesse contexto; são elas que finalizam o desenho do sistema traçado na Constituição. Alguns dos textos infraconstitucionais relevantes são: a Lei nº 4.320, de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, especialmente os artigos 75 a 82; o Decreto-Lei nº 200, de 1967, que dispõe

Muito pelo contrário, com fim do autoritarismo, ou pelo menos do autoritarismo institucionalizado, e o estabelecimento de novo paradigma em matéria de controle, a ordem jurídica nacional – como o direito estrangeiro, naqueles Estados que sofreram processos políticos semelhantes, de redemocratização – viu o alargamento dos mecanismos e objeto de fiscalização financeira³⁴. É o que será visto a seguir.

Os canais, o volume e as dimensões do controle financeiro tiveram avanços consideráveis, no Brasil e no exterior. Sobre o primeiro aspecto, instituições responsáveis por fiscalizar o Estado, “algumas exclusivamente no campo do controle financeiro-patrimonial”, aumentaram; outras, apesar de antigas, “receberam mais poder e independência”, em razão de reformas administrativas ou mesmo mudanças na dinâmica política do Estado. Aqui, por exemplo, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, o Conselho Nacional de Justiça foi criado para “o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário” (artigo 103, § 4º); já o Ministério Público e o Tribunal de Contas³⁵, institucionalizados (ou constitucionalizados) há décadas, desde as Constituições de 1934 e 1891, tiveram suas atribuições fiscalizatórias consideravelmente ampliadas a partir de outubro de 1988³⁶. Além do

sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, especialmente os artigos 6º, 13 e 30; a Lei nº 7.295, de 1984, que dispõe sobre o processo de fiscalização pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e os da administração indireta, em sua totalidade; e a Lei Complementar nº 101, de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, especialmente os artigos 21, 48, 48-A, 49 e 59. São essas as normas mais trabalhadas (GUALAZZI, 1992, p. 25-26; JARDIN, 1999, p. 25; MELLO, 2016, 971-972; OLIVEIRA, 2015, p. 718).

³⁴ Existem críticas a respeito da desconfiança do constituinte brasileiro “no potente mecanismo de controle que é a imprensa livre” e na própria participação popular, propiciados pela redemocratização. Esse fator seria o responsável pelo fortalecimento, pela Constituição de 1988, dos controles burocráticos, “um retrocesso [...] no que diz respeito ao setor público”, em prejuízo da “ainda reduzida autonomia de gestão dos dirigentes públicos” (COSTIN, 2010, p. 62-63). O cenário teve alguma mudança com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a da Reforma da Administração, iniciada já em 1995.

³⁵ As ouvidorias e Comissões Parlamentares de Inquérito também são bons exemplos de canais de controle que se destacaram nos últimos anos, seja pelo aparecimento recente na ordem jurídica ou mesmo “em função da utilização de recursos institucionais que sempre estiveram à disposição”, mas eram deixados de lado (SPECK, 2000, p. 20-21). As CPIs, em especial, independentemente do local em que instauradas, no Congresso Nacional, na Câmara Distrital, em Assembleia Legislativa ou Câmara de Vereadores, chamam atenção “pela forma dinâmica de apuração de denúncias [...] com o uso eficiente das prerrogativas de acesso a informações e com a cooperação com outras instâncias de controle, como a Receita Federal, o Banco Central, o Ministério Público ou o Tribunal de Contas” (SPECK, 2000, p. 9). Exemplo de sucesso foi Comissão que investigou os *andões do orçamento*, “parlamentares envolvidos em atos de corrupção na elaboração e execução orçamentária”, entre as décadas de 80 e 90. Ao final da apuração e dos respectivos processos políticos, os resultados foram dezoito acusações, seis cassações, quatro renúncias e oito absolvições (SILVA, 2013, p. 543).

³⁶ Na vigência da Constituição de 1967, emendada ou não, o controle exercido pelo “Congresso Nacional [...] com o auxílio do Tribunal de Contas” compreendia basicamente “a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos” (artigo 70, § 1º, da EC nº 1, de 1969). Especialmente sobre o Tribunal, uma simples passagem pelo artigo 71 da Constituição de 1988, que atualmente define as competências do órgão, mostra outro cenário: “nunca os Tribunais de Contas brasileiros dispuseram de competências constitucionais tão amplas e incisivas, para desempenho de sua missão” (GUALAZZI, 1992, p. 173).

crescimento numérico dos órgãos competentes, o volume de fiscalização aumentou; “surgiram mais canais de controle horizontal e vertical”. Se o agente público, num primeiro momento, só devia explicações ao superior imediato da mesma estrutura administrativa; com a superação do modelo “hierárquico e monocrático” de fiscalização, passou a responder também perante “instituições mediadoras”, colaterais, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, e por elas ser possivelmente responsabilizado. A sociedade também teve vez na “difusão dos mecanismos de controle”: grupos de interesse passaram a exigir providências diretamente da Administração; e os gestores, por consequência, a negociar parte das soluções no meio comunitário, e não simplesmente impô-las de cima. A Administração ainda viveu a “ampliação dos critérios empregados nas atividades de controle”. Até o fim da gestão (predominantemente) burocrática, da década de 70, a legalidade era a única baliza administrativa: agia bem ou mal o Poder Público conforme a ação estivesse prevista ou não em lei. O cenário só foi mudar com o desenvolvimento e disseminação do modelo gerencial de gestão: critérios de eficiência, eficácia e economicidade passaram a ter valor fundamental pelos órgãos de controle na avaliação de políticas públicas, na verificação do “impacto da administração em relação aos seus objetivos” (SPECK, 2000, p. 19-24).

O controle financeiro também sofreu expansão considerável em todo o mundo ocidental (TORRES, 2011, p. 205). Por aqui, a Constituição em vigor alargou o campo de fiscalização como nenhuma outra o havia feito até então: hoje, “em princípio, tudo pode ser objeto do controle”, “exercitável em todos e por todos os Poderes de Estado”, “seja a cargo de Tribunais de Contas³⁷, seja a cargo de Comitês Permanentes do Poder Legislativo [...] ou de

³⁷ Só é preciso ter cautela para não extrapolar os limites do objeto investigado. É que o Tribunal de Contas da União deve fazer, por exemplo, ao fiscalizar instituições financeiras constituídas em empresas públicas ou sociedades de economia mista com participação federal, como o Banco do Brasil (BB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e a Caixa Econômica Federal (CEF). Apesar do patrimônio, total ou parcial, desses bancos pertencer à União, nem todas as suas operações de crédito estão sujeitas a controle externo pelo TCU. Ao órgão compete supervisionar somente a legalidade, a legitimidade e a finalidade dos negócios; verificar “se houve o cumprimento das normas do banco que assegurem a regularidade da operação, se as garantias oferecidas pelo tomador do crédito são suficientes e exigíveis e se os valores financeiros tiveram a finalidade a que se destinam”. Presentes esses requisitos, não cabe ao Tribunal valorar a aplicação dos recursos; isso porque o crédito perde a natureza federal quando deixa os cofres do banco da União: se destinado a pessoa física ou jurídica não estatal, torna-se privado; se a Estado, Distrito Federal ou Município, apesar de manter a natureza pública, torna-se e objeto de outro órgão de controle (OLIVEIRA, 2015, p. 30). O TCU já se manifestou diversas vezes sobre a matéria, a ponto de elaborar o seguinte enunciado, tirado do Acórdão nº 609/2016: “a competência para fiscalizar a utilização de recursos oriundos de operação de crédito efetuada junto a banco oficial federal por ente da Federação é do respectivo tribunal de contas estadual, municipal ou do Distrito Federal, pois tais recursos passam a integrar o patrimônio do ente federativo”. Já o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança nº 23.627, concedeu a ordem contra decisão do TCU que determinou ao Banco do Brasil, impetrante, a instauração de tomada de contas especial contra funcionário supostamente responsável por realizar operações financeiras irregulares e lesivas ao erário. Isso porque, embora a instituição, sociedade de economia mista, integre a Administração Indireta e conte com recursos federais na sua constituição, seu regime

quaisquer outros órgãos ou entidades”, “estendendo-se a toda a administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes” (GUALAZZI, 1992, p. 32; MEIRELLES *apud* GUALAZZI, 1992, p. 26)³⁸. Em conjunto, cabe a essa coligação, a essa forte “integração administrativa” avaliar “todas as hipóteses de empenho e aplicação específica de dinheiro público”; bem como, se for o caso, impor as “sanções administrativas previstas em lei”, ou representar à autoridade competente “sobre irregularidades ou abusos apurados”. Em contrapartida à tamanha responsabilidade, “a Constituição da República, de 1988, transpôs para a área de controle interno e externo os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade”. Fez isso “para fortalecer e dignificar, jurídica e politicamente, a atividade” (GUALAZZI, 1992, p. 172-173); para não macular a exaustiva tarefa de fiscalizar “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” ou que em nome da Administração “assuma obrigações de natureza pecuniária” (artigo 71, parágrafo único). O novo regime preferiu não arriscar comprometer essa vitória republicana.

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Poder Legislativo, aos parlamentares dos três níveis da República do Brasil, competência para “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” do Estado, de suas “entidades da administração direta e indireta”, segundo critérios de “legalidade, legitimidade, economicidade”, e nas hipóteses de “aplicação das subvenções e renúncia de receitas”. É o fiscal da Administração Pública por excelência no Direito nacional³⁹ (artigo 70, *caput*). Outros órgãos (Poder Judiciário, Ministério

jurídico é (predominantemente) de direito privado, assim como a natureza do dinheiro que movimenta para cumprir sua finalidade, a obtenção de lucro. Por consequência, sem patrimônio público envolvido, o órgão de controle não tem interesse, nem legitimidade, para a fiscalização. O raciocínio é o mesmo para os Tribunais de Contas dos Estados na fiscalização de instituições com participação, total ou parcial, do ente político respectivo.

³⁸ Com a Constituição de 1988, “a fiscalização contábil, orçamentária e financeira” tornou-se “funcionalmente ativa, no sentido de que pode ‘por iniciativa própria’, realizar inspeções e auditoria de qualquer natureza nas unidades administrativas dos três Poderes, assim como dos entes despersonalizados”. Esse controle, ainda, pode ser anterior, concomitante ou posterior à prática do ato, isso “a critério discricionário do Tribunal de Contas, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e de Comissão técnica ou de inquérito” (GUALAZZI, 1992, p. 173).

³⁹ No Brasil, a primeira normatização constitucional da atividade de controle financeiro pelo Poder Legislativo veio logo com a outorga da Constituição de 1824. Nela, o Imperador dava à Câmara dos Deputados competência para o “exame da administração passada e dos abusos nela cometidos” (artigo 37), segundo o balanço apresentado pelo Ministro das Finanças. Também atribuía à Assembleia Geral, composta pelas Câmaras de Deputados e Senadores, poder para tomar medidas relevantes de controle financeiro, como fixar anualmente as despesas públicas e autorizar o Governo a contrair empréstimos (artigos 14 e 15, incisos X e XIII). Só é importante lembrar de que o exercício dessas prerrogativas pelo Parlamento da época dependia, no final das contas, da própria vontade imperial. Titular do Poder Moderador (artigo 98), podia o “Chefe Supremo”, por exemplo, prorrogar ou adiar a Assembleia Geral e dissolver a Câmara dos Deputados, tudo “para o bem da nação” (artigo 101, inciso V). Com a Proclamação da República, seguindo o fluxo internacional, a ordem jurídica brasileira viu o fortalecimento progressivo do Poder Legislativo enquanto órgão de controle. No período em que vigorou a Constituição de 1981, coube ao Congresso Nacional tomar contas das receitas e despesas do ano (artigo 34, 1º), e responsabilizar politicamente o Presidente da República por violação às leis orçamentárias (artigo 53, § 8º). Com a promulgação

Público etc.), embora essenciais ao bom funcionamento do sistema de controle administrativo do país, nos âmbitos interno (artigo 74, I a III) e externo (IV), não compartilham, mesmo no exercício da mesma função, o protagonismo do Parlamento; e é natural que seja assim (FERNANDES, 1999, p. 169). Aqui e no exterior, essa posição privilegiada do órgão decorre da sua essência, a “de representante eminente do povo”, não somente “na função primeira de elaborar o estatuto do Estado e da Sociedade”, mas “na função não menos importante de fiscalizar a administração pública”. Afinal, “de nada valeria a competência do Poder Legislativo para [...] autorizar ou vedar receitas e despesas, se não tivesse meios e órgãos técnicos de fiscalização da execução orçamentária” (BALEEIRO, 2008, p. 530). Essa equiparação deixa muito clara a relevância da atividade de controle, e do Parlamento que o protagoniza, na própria “afirmação histórica e cultural da dignidade do homem” (SCLIAR, 2009, p. 252, 273-274), consolidada naqueles documentos elaborados no final do século XVIII⁴⁰: se o interesse coletivo,

da Constituição de 1934, o Congresso continuou competente para julgar os crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente, como aqueles contra as leis orçamentárias (artigo 57, alínea *h*). Na Constituição de 1937, o Conselho Federal, órgão correspondente ao Senado, *continuou* competente para julgar, uma vez admitido o processamento da acusação pela Câmara dos Deputados, o Presidente da República pelos crimes de responsabilidade (artigo 86, *caput*), como os contra “a guarda e emprego dos dinheiros públicos” (artigo 85, alínea *d*). Com a promulgação da Constituição de 1946 e a redemocratização do país, a Câmara dos Deputados voltou a ter competência para tomar contas do Presidente da República em caso de omissão (artigo 59, inciso II). Já o Congresso Nacional retomou alguns poderes de fiscalização sobre a administração financeira da União (artigo 22); passou a ter atribuição expressa de fiscalização sobre os atos da Administração descentralizada do Poder Executivo (artigo 65, parágrafo único); e competência para avaliar as contas anuais do Presidente da República (artigos 66, inciso VIII, e 87, inciso XVII), além de julgá-lo, com seus ministros de Estado, em caso de conexão, pelo descumprimento da “lei orçamentária”, crime de responsabilidade (artigos 88 e 89, inciso VI). Na Constituição de 1967, a Câmara de Deputados continuou competente para “proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas”; e admitir o processamento de acusação por crime de responsabilidade (artigo 42). O Senado também permaneceu competente para “julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado, havendo conexão” (artigo 44, inciso I), como os atentados contra “a lei orçamentária” (artigo 84, inciso VI). O Congresso Nacional ficou responsável pela “fiscalização orçamentária e financeira da União” (artigo 71, *caput*), por “julgar as contas do Presidente da República” (artigo 47, inciso VIII) e “dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos” (artigo 71, § 1º). Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a Câmara dos Deputados continuou competente para tomar as contas anuais do Presidente da República, caso não apresentadas (artigo 40, II). O Senado manteve a competência para, admitido o processamento pela Câmara dos Deputados (artigo 40, I), julgar o Presidente da República e, havendo conexão, os ministros de Estado, por crime de responsabilidade, como os atentados contra “a lei orçamentária”, além de processar e julgar os ministros do Supremo Tribunal Federal e o procurador geral da República nas mesmas circunstâncias (artigos 42, incisos I e II, e 82, inciso VI). O Congresso permaneceu competente para a “fiscalização financeira e orçamentária da União” (artigo 70), por “julgar as contas do Presidente da República” (artigo 44, inciso VIII) e “dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos” (artigo 70, § 1º). Finalmente, na Constituição de 1988, a Câmara dos Deputados continuou com a função de tomar as contas anuais do Presidente da República, se não prestadas. O Senado manteve a competência para, admitido o processamento pela Câmara (artigo 51, inciso I), julgar acusação de crime de responsabilidade, como descumprimento da lei orçamentária (artigo 85, inciso VI), cometido pelo Presidente e Vice-Presidente da República, com ministros de Estado e comandantes das Forças Armadas, em conexão; e pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, e o procurador geral da República e o advogado geral da União (52, incisos I e II). Vale registrar que nem todos os autores consideram o processo de *impeachment* forma de controle parlamentar (MEDAUAR, 2014, p. 114).

⁴⁰ Como a Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e a primeira Constituição francesa de, 1791.

em sua maior parte, não pode ser satisfeito senão com recursos financeiros, o “controle da execução orçamentária” merece figurar no mesmo “rol de garantias dos direitos fundamentais” que o Estado, pelo menos aquele democrático e republicano, deve assegurar (ZYMLER, 1998, p. 24), ainda que assim não previsto de maneira expressa no ordenamento jurídico⁴¹.

As raízes do controle parlamentar⁴² remontam “à Magna Carta, de 1215, quando os nobres sitiaram a Realeza, obrigando-a a prestar contas de seus atos” a uma “Assembleia de Nobres feudal” (SCAFF, F.; SCAFF, M *apud* ABRAHAM, 2015, p. 70). O texto, apesar de abranger parcela ínfima do fenômeno medieval que ainda preponderava na Europa, influenciou, no decorrer da história, a elaboração de outros tantos documentos e normas que dispuseram acerca da fiscalização legislativa, assim compreendida aquela realizada por grupo de representantes – o sistema representativo genérico, para deliberação de qualquer assunto além do controle, também remonta à Magna Carta (PEIXOTO; LIMA, 1999, p. 189) – políticos, da atividade financeira do Estado: alguns deles revolucionários, como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 (artigos 14 e 15); outros, pouco surpreendentes, como a Constituição Política do Império do Brasil, de 1824 (artigo 37). O mais interessante é que, séculos após a Baixa Idade Média, a Inglaterra, fundada hoje no *Exchequer and Audit Departments of 1886* (com emendas)⁴³, ainda serve de modelo para muitos sistemas de controle legislativo ao redor do mundo; isso pela sólida ligação do país com o parlamentarismo; pela

⁴¹ No mundo, “a predominância das democracias representativas implica a consagração do Parlamento como o *locus* privilegiado para a discussão das questões políticas e sociais mais relevantes”. Essa condição impõe ao Poder Legislativo, em matéria de finanças públicas, além da aprovação do orçamento, “fiscalizar a efetiva realização das receitas previstas e das despesas autorizadas” (ALMEIDA, 2008, p. 30-31). Ainda assim, “independentemente das peculiaridades do regime de governo, que propiciam maior ou menor intensidade do controle”, existe uma “descrença genérica quanto à eficácia e mesmo à operacionalidade da fiscalização exercida pelo Legislativo sobre a Administração Pública”. É “paradoxal”: a afirmação de relevância do controle parlamentar é seguida da “escassez ou inexistência de resultados dessa atuação” (MEDAUAR, 2014, p. 105).

⁴² A terminologia é controversa; os autores divergem a respeito da melhor forma de expressar em termos a fiscalização exercida sobre a Administração Pública pelo Poder Legislativo: se controle legislativo (Ramón Real), político (Debbasch) ou parlamentar (Jean Waline). Apesar das críticas direcionadas às duas primeiras combinações, todas elas, e talvez outras mais, na verdade, serão adotadas para representar a fiscalização pela “via parlamentar pura” (Robles e Delgado), objeto desta seção (MEDAUAR, 2014, p. 103-14).

⁴³ O sistema de controle financeiro inglês atualmente encontra base no *Exchequer and Audit Departments of 1886* hoje, com emendas. Em resumo, ele se concentra no *comptroller and auditor general*, autoridade com as mesmas garantias e vantagens que os juízes da mais alta Corte; nomeada pela Coroa, sob a cláusula *during good behavior*; e somente demissível após o pronunciamento de ambas as Casas do Parlamento. A forma de inspeção é curiosa, bem diferente da brasileira: o auditor escolhe aleatoriamente seções, departamentos e os submete a rigorosa análise financeira, aos *test audit* e *test checks*. Sob ameaça constante, mas imprevisível, os funcionários se empenham em manter absoluta regularidade das contas públicas. O *comptroller* deve apresentar relatórios sobre a execução orçamentária e denunciar irregularidades à *Public Accounting Committee*, Comissão de Contas da Câmara dos Comuns, órgão parlamentar criado em 1861 e composto por quinze deputados, com “poderes para interrogar funcionários”, requisitar “exibição de documentos”, e mesmo traçar regras “que são obedecidas pelos Ministérios” – o Parlamento inglês foi precursor na instalação de comissões do gênero. Findo o processo de fiscalização, as informações são repassadas ao Tesouro inglês e à Câmara dos Comuns, para adoção das medidas cabíveis (BALEEIRO, 2008, p. 531-532, 535; MEDAUAR, 2014, p. 111; SPECK, 2000, p. 34).

força e confiança institucional que essa tradição proporciona (GORDILLO *apud* MEDAUAR, 2014, p. 121). O próprio Direito brasileiro serve de exemplo. Num rápido paralelo, as Comissões de Inquérito inglesas, os *Tribunals of Inquiry*, assim como as Comissões Parlamentares de Inquérito do Brasil, “cuidam de assuntos de premente interesse público”: são formadas para investigar faltas cometidas por parlamentares, representantes eleitos, e dispõem de “amplos poderes de investigação”. A diferença sensível entre elas reside na escolha de seus membros: os *Tribunals* são formados, em geral, “por pessoas não vinculadas ao Parlamento”, após deliberação das Câmaras, e são presididos por magistrado da Suprema Corte (MEDAUAR, 2014, p. 110-111); já as CPIs, no âmbito federal, como todos sabem, são compostas exclusivamente, por parlamentares, com representação proporcional dos partidos ou dos blocos de legendas, escolhidos dentre os membros das duas Casas Legislativas, em conjunto ou separadamente, conforme o objeto de investigação (artigo 58, §§ 1º e 3º, da CF).

O controle legislativo brasileiro ainda encontra algum respaldo em institutos adotados na França e nos Estados Unidos⁴⁴. A “aprovação, pelo Senado, de nomeações do Presidente da República para funções públicas federais”, por exemplo, é medida de fiscalização parlamentar norte-americana e repetida no Brasil: a Constituição Federal vigente exige o ato composto (nomeação pelo Presidente da República mais confirmação pelo Senado Federal) para designações a cargos de relevância acentuada para o país (artigo 52, inciso III), como a ministros do Tribunal de Contas da União (alínea *b*). Sobre a fiscalização financeira em específico, o Congresso dos Estados Unidos dispõe, por exemplo, do *poder de bolsa*, “da possibilidade de [...] perturbar ou mesmo paralisar a ação de setores da Administração Pública ao limitar determinados créditos que lhes são destinados”. Quando “chefes de serviço ou mesmo altas autoridades” solicitam recursos para alocação em “finalidades específicas”, o “parecer positivo ou a aprovação” do órgão legislativo competente pode ser condicionado “à tomada de medidas pelo Executivo”⁴⁵. Como o procedimento só diz respeito à “aprovação de determinados

⁴⁴ Existem outras nações com modelos de controle financeiro semelhantes ao adotado no Brasil, e outros mecanismos de fiscalização ingleses, norte-americanos e franceses que, assim como os citados, têm correspondência no direito brasileiro.

⁴⁵ Essa é uma medida extraordinária. Habitualmente, nos Estados Unidos, “o controle orçamentário é realizado diretamente pelo Poder Legislativo [...] por meio de Comitês Permanentes de Despesas”. Ele se manifesta “por três poderes”: o de (I) “fixar o montante total de receitas de impostos que os funcionários da administração podem receber no período orçamentário futuro”; o de (II) “fixar o montante das somas colocadas à disposição da administração” e “os objetos com os quais tais somas devem ser despendidas”; e o de (III) assegurar “que a administração agiu em conformidade com as disposições legais que fixam as somas [...] e os objetos para os quais tais somas devem ser despendidas”. É assim que “a legislatura supervisiona a política geral da administração, [...] estreitamente ligada às somas pecuniárias que podem ser despendidas” (GOODNOW *apud* GUALAZZI, 1992, p. 29). No Brasil, os dois primeiros correspondem de alguma forma às votações, pelo Parlamento (artigo 48, inciso II, da CF), das leis orçamentárias, àquelas decisões tomadas nos processos legislativos referentes ao Plano

créditos”, e não à “votação da peça orçamentária como um todo” (BRAIBANT; DEBBASCH *apud* MEDAUAR, 2014, p. 113); no Brasil, ele pode ser equiparado à competência que o Poder Legislativo tem para autorizar a abertura de crédito suplementar ou especial (artigo 167, inciso V, da CF), conforme pedido justificado da autoridade interessada (artigo 43, *caput*, da Lei nº 4.320, de 1964). Já na França “as duas Casas que formam o Parlamento não dispõem de tempo nem de facilidades práticas, nem de meios jurídicos de exercer controle aprofundado e permanente sobre os serviços e os funcionários”. Os instrumentos para o controle legislativo direto⁴⁶, e especialmente para o controle legislativo direto da atividade financeira do Estado⁴⁷, existem, mas são “meios de controle [...] pouco utilizados e pouco eficazes” (MEDAUAR, 1990, *apud* PEIXOTO; LIMA, 1999, p. 188). Por isso, a Constituição francesa delegou a função à *Cour des Comptes*, órgão externo criado no início do século XIX, para “assistir ao Parlamento e ao governo no controle da execução das leis de finanças”⁴⁸ (PEIXOTO; LIMA, 1999, p. 189). Esses mesmos fatores, o abarrotamento do Poder Legislativo e a complexidade da tarefa, também contribuíram para a instalação do Tribunal de Contas no território brasileiro (BUZAID, 1967, p. 39; ROSA JUNIOR., 2006, p. 95; ZYMLER, 1998, p. 26).

Tudo isso só se justifica com o respaldo das leis e da Constituição. Onde o Direito sujeita o poder, o controle legislativo tem restrições, como qualquer outra atividade

Plurianual (PPU), à Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e à Lei do Orçamento Anual (LOA). Por aqui, conforme será visto, o controle posterior é predominantemente exercido pelo Tribunal de Contas (artigo 71, incisos I a XI, da CF). Mesmo assim, é possível identificar manifestações daquele último poder na competência do Congresso Nacional para sustar a execução de contratos administrativos incompatíveis com a ordem jurídica (artigo 71, § 1º, da CF); e na da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), a “Comissão mista permanente” de que trata o artigo 166, § 1º, da Constituição Federal, de realizar fiscalizações diretas na Administração federal, e dar encaminhamento às situações irregulares (artigo 72 da CF). No plano infraconstitucional, a Lei nº 7.295, de 1984, regula o controle individual da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre os atos do Poder Executivo e da Administração Indireta, distribuído a “Comissões Permanentes, [...] denominadas ‘Comissão de Fiscalização e Controle’” (artigo 3º), e dotadas de certas prerrogativas “para cumprimento de suas atribuições” (artigo 4º), como a de “providenciar a efetuação de perícias e diligências” (IV), além de outras também presentes no texto constitucional (artigo 52, *caput* e § 2º). Elas são, hoje, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), na Câmara; e a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), no Senado.

⁴⁶ São as *questões*, que “buscam esclarecimentos ou notícias sobre a atuação do governo e da administração”, também presentes no modelo inglês; *autorizações* e *aprovações*, que “implicam exame ou verificação de legalidade ou mérito de atos ou medidas a serem adotados ou já adotados pelo Executivo”; e *comissões de inquérito*, “com a finalidade de investigar fatos e submeter suas conclusões ao plenário”, temporárias, e, desde 1991, “compostas de modo a assegurar a presença proporcional das bancadas” (MEDAUAR, 2014, p. 108-109), como no Brasil (artigo 58, § 1º, da CF).

⁴⁷ São as *comissões de controle*, criadas para “examinar a gestão administrativa, financeira e técnica de órgãos administrativos” (MEDAUAR, 2014, p. 109).

⁴⁸ É comum ouvir que “a origem dos Tribunais de Contas remonta à França” (1807). Sobre o órgão, Napoleão Bonaparte teria registrado: “quero que mediante uma vigilância ativa seja punida a infidelidade e garantido o emprego legal dos dinheiros públicos”. Com o tempo, ainda no século XIX, “as Cortes de Contas se estenderam por quase todos os países do mundo civilizado”. Será visto que “o Tribunal de Contas no Brasil somente foi criado depois de proclamada a República” (MARANHÃO, 1992, p. 327-328).

pública: embora o Parlamento carregue na essência o papel de fiscalizar a atividade financeira do Estado, não pode fazê-lo sem limites, sem qualquer parâmetro normativo. Seria um absurdo deixar o controlador livre para abusar do controlado, quando é justamente o abuso o mal que visa combater. Além dos instrumentos apropriados, com seus ritos e formas (pedidos de informação, convocações etc.), que não deixam de ser óbices à atuação da autoridade supervisora mal-intencionada, critérios de julgamento delimitam o alcance da atividade de controle. Assim como é vedado ao fiscal inventar, combinar, distorcer fórmulas de supervisão com objetivos escusos; ao alcançar o ato suspeito, o objeto investigado, não pode emitir juízo, seja ele de valor ou de fato, sem parâmetros bem definidos. Existem regras na jornada e no destino, que merecem indistintamente respeito: em tese, desrespeitar uma é tão grave quanto desrespeitar a outra. Alguns desses critérios foram mencionados no início da seção, *legalidade*, *legitimidade*, *economicidade*, como parâmetros do controle financeiro no Brasil, tanto o parlamentar (externo) quanto o interno de cada Poder⁴⁹ (artigo 70, *caput*, da CF); e em boa medida devem ser os mesmos no direito externo. Eles correspondem aos direcionamentos da fiscalização, às áreas em que o órgão pode e deve exercer o controle. A Constituição brasileira também traz as que interessam por aqui: afirma que a fiscalização será “contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” (artigo, 70, *caput*)⁵⁰. Em outra perspectiva, exige que o supervisionado desempenhe função correspondente a um ou mais desses departamentos – na verdade, com exceção das estritamente mecânicas, como o registro interno de notas de empenho, por exemplo, dificilmente a atividade será tão simples a ponto de ficar circunscrita a apenas um deles – para que o controle, antes mesmo de legítimo, faça sentido. Perquirir a regularidade de ato praticado por agente público ou privado em tese incapaz de produzir efeitos financeiros, operacionais etc. danosos à Administração, não seria outra coisa senão ilegalidade

⁴⁹ Embora seja critério tipicamente gerencial de avaliação da atividade administrativa, *economicidade* compõe, ao lado dos outros parâmetros de avaliação, o artigo 70, *caput*, da Constituição desde a promulgação do seu texto original, em 1988; não é fruto da reforma da Administração Pública brasileira, iniciada em 1995 e normatizada em 1998 (EC nº 9).

⁵⁰ Os elementos do artigo 70, *caput*, da Constituição, como fiscalização contábil e financeira, e legalidade e legitimidade, compõem vários modelos de classificação. Apenas para deixar registrado, já que nenhum arranjo interessa ao texto, dos autores consultados, boa forma de organizar a matéria é a que, primeiro, considera as “dimensões da fiscalização” (contábil, orçamentária, patrimonial e operacional) e os “tipos de controle” (de, legalidade, legitimidade, economicidade, subvenções públicas e renúncia de receita); para só depois apresentar “outras classificações de controle”: segundo “à posição do órgão controlador” (interno ou externo), “à natureza do controlador” (administrativo, legislativo ou judiciário), “ao momento em que se realiza” (prévio, concomitante ou posterior), “à esfera de execução” (governamental ou social), e “à natureza do controle” (de legalidade ou mérito) (FURTADO, 2013, p. 542-579).

e/ou abuso; a menos que a investigação suponha excesso de poder, é claro, cenário em que o fiscalizado, além de agir sem competência, lesa o erário com a conduta ⁵¹.

Um último ponto, nesta parte, a respeito dos limites impostos à tarefa de controlar a Administração tem a ver especialmente com aquela a cargo do Poder Legislativo; com a sua competência para o exercício da função; com o conflito que nutre contra o Tribunal de Contas, o *antagonista* da cena, pelo mesmo objeto de análise, pela avaliação de coincidente parcela das finanças públicas. A essa disputa, não tão simples, mesmo porque de índole constitucional, por idêntico direito/dever, integram outros elementos que a oportunidade dispensa apresentar. A parte da trama que encerra esta seção conta apenas com dois personagens: o *controle técnico* e o *controle político* da atividade financeira do Estado. São eles formas ou modelos de classificação que levam em conta a natureza dos critérios empregados na fiscalização. Pela ordem, o controle técnico pode ser definido como verificação (contábil, financeira, operacional, orçamentária e patrimonial) da regularidade (legal e econômica) das contas públicas – as dimensões e critérios, várias vezes citados, são os da Constituição. É um modelo de fiscalização formal, que identifica vícios que independem da vontade do órgão supervisor: autoridade nenhuma tem discricionariedade para dizer sobre a correção de cálculos matemáticos. O controle técnico não abre espaço para juízos de valor: ninguém precisa achar bom ou ruim o resultado da fiscalização, e qualquer manifestação num ou noutro sentido não tem como, pelo menos não sem recorrer à fraude, comprometer o resultado, nem suas consequências. Um evidente controle (burocrático) de meios. No controle político, o raciocínio é diferente. O elemento subjetivo é que o caracteriza: com ele, decisões absolutamente contrárias ao ordenamento podem ser tomadas, decisões válidas e eficazes – porque a Constituição assim permite. Mesmo num cenário de incontestável irregularidade financeira, o controlador é livre para desconsiderar falhas secundárias, faltas consideradas inofensivas ao erário, desde que os objetivos maiores da Administração Pública tenham sido alcançados. Um evidente controle (gerencial) de resultados. As duas formas de fiscalização estão a cargo do

⁵¹ Só é preciso cuidar para que esse controle extraordinário não comprometa a própria viabilidade da atividade fiscalizada (ROSA JUNIOR., 2006, p. 96). O Brasil abandonou o sistema de *registro prévio de preços* justamente para superar os males que a interferência excessiva causava ao desempenho da Administração Pública. Esse modelo foi substituído, a partir da Constituição de 1967 (artigo 73, § 5º, e alíneas *b* e *c*), pelo de *sustação dos atos ilegais*, que sobrevive até hoje (artigo 71, inciso X e § 1º), em que a avaliação – ou a avaliação de caráter decisório, já que as *consultas*, mesmo para haver sentido, precisam ser prévias – da legalidade, legitimidade etc., de ofício ou provocada, acontece somente após a conduta do agente, com a possível suspensão de efeitos danosos ao erário. A mudança, sem dúvidas, foi vantajosa. Somada a medida às “funções de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes”, o Tribunal agora pode exercer “o *poder de inspeção* [...] *in loco*, sem provocar protelações no ritmo da administração” (MARANHÃO, 1992, p. 330).

Poder Legislativo: “o controle político, realizado pelas Casas Legislativas, e o controle técnico, [...] exercido com auxílio do Tribunal de Contas”⁵² (ZIMLER, 1998, p. 22)

⁵² O controle externo “é, por excelência, um controle político e de legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto a cargo do Legislativo, o segundo, do Tribunal de Contas” (MEIRELLES, 1991, p 138).

4. TRIBUNAL DE CONTAS

Neste capítulo, será apresentada a história da criação do Tribunal de Contas, seu processo longo e complexo, com muitas discussões, projetos apresentados e rejeitados. Em seguida, tratará da liberdade que o órgão deve possuir, a independência funcional, para bem exercer o controle externo da Administração.

4.1 Formação histórica e posição constitucional

O Tribunal de Contas tem papel essencial no sistema de controle financeiro estabelecido na Constituição vigente. Em termos de relevância histórica e institucional, só perde para o Poder Legislativo, aqui e nos países que dispõem de órgão especializado similar. Não fossem os longos anos que separam suas origens, talvez a configuração orgânica atual do Estado brasileiro fosse outra; talvez o Tribunal ocupasse hoje o primeiro lugar na escala da fiscalização. Não é assim; ele pode ter crescido, governo após governo, em atribuições, garantias e recursos, mas Constituição brasileira alguma jamais lhe qualificou a ponto de pôr à prova o protagonismo jurídico do Parlamento no exercício da função de controle. O artigo 71 (da CF de 1988) não deixa mentir: confirma a posição do Poder Legislativo, e anuncia longa relação de competências do Tribunal de Contas⁵³. O constituinte achou por bem prever onze delas no texto constitucional originário⁵⁴ (artigo 71, incisos I a XI), além das incumbências de todo tribunal (artigo 73, *caput*), naquilo que forem compatíveis, como elaboração de regimento interno e administração de pessoal (artigo 96, inciso I, alíneas *a* e *b*)⁵⁵. De maneira genérica, todas são formas de controle ou fiscalização, naquela noção de confronto entre modelo e hipótese: antes de tomar qualquer providência, o Tribunal de Contas precisa normatizar o objeto investigado, verificar

⁵³ Algumas palavras são importantes para justificar o tratamento genérico das instituições *Poder Legislativo* e *Tribunal de Contas* neste trabalho. A Constituição Federal regula a “fiscalização contábil, financeira e orçamentária” da União (Seção IX do Capítulo I do Título IV); trata, assim, do sistema federal de controle. Logo, é natural que regule a atuação dos órgãos que atuam nesse âmbito maior, como o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União. Na verdade, a condição de Estado federativo que a República brasileira ostenta (artigo 1º), pelo menos no papel, até levantaria dúvidas sobre a conveniência – e não sobre a constitucionalidade, já que a parte que interessa da Seção é obra do constituinte originário, e a tese da inconstitucionalidade originária, de Otto Bachof, é incompatível com a rigidez da Constituição de 1988, raciocínio confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815 – de regulações mais incisivas sobre temas regionais ou locais, de competência de outros entes políticos. Conveniente ou não, o constituinte originário fez do controle financeiro federal modelo de repetição obrigatória nos Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 75, *caput*). Nesse contexto, como os sistemas devem ser essencialmente os mesmos em toda a Federação, não há prejuízo na generalização.

⁵⁴ A importância dessa previsão para a independência do Tribunal será vista logo mais.

⁵⁵ Essas atribuições, no âmbito federal, embasaram aquelas mais tarde trazidas pela Lei nº 8.443, de 1992, a atual Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (artigo 1º, incisos I a XVII). Os Estados, nas Constituições e leis correspondentes, têm se limitado a repeti-las (FERNANDES, 1999, p. 168).

se o fato é ou não compatível com o ordenamento jurídico, nos limites que a competência lhe permite investigar – evidente que o Tribunal não pode fazer, e nem efeitos teria se o fizesse, juízos formais de natureza penal, trabalhista etc. enquanto procura por irregularidades nas contas; no máximo, pode, ou mesmo deve, informar a autoridade responsável, para que ela então tome as medidas que entender necessárias. Há várias formas de acomodar o elenco de atividades da instituição em grupos menores, organizá-lo conforme um ou outro parâmetro⁵⁶. Mesmo assim, nenhuma classificação em particular interessaria a este trabalho; nem traria contribuição alguma a reunião de poucas ou muitas delas. Dentre inspeções, registros, representações etc. (artigo 71), o Tribunal de Contas é competente para (I) emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Chefe do Executivo, e (II) e julgar as contas de administradores e demais responsáveis que causarem, por irregularidade, prejuízo ao erário. Além de necessárias ao desenvolvimento do texto, essas são as tarefas mais relevantes do Tribunal dentro do sistema de controle financeiro; e elas o acompanham desde o nascimento⁵⁷.

A criação do Tribunal de Contas no Brasil⁵⁸ não foi tarefa livre de percalços, algo feito da noite para o dia, distante das perturbações políticas que marcaram o país em toda era imperial e início da República. Até a edição do Decreto nº 966-A, de 1990, que pela primeira vez disciplinou o Tribunal, a constitucionalização do órgão, em 1891, e a sessão de instalação, em 1892, muito foi debatido, dentro e fora do Parlamento, sobre a necessidade de um ente autônomo que controlasse as finanças públicas. Os modelos anteriores, subordinados ao Poder Executivo, não haviam alcançado as expectativas; e por mais estranho que possa parecer, considerando as práticas políticas atuais, os órgãos falhavam mais por deficiência estrutural e ineficácia dos instrumentos jurídicos, que por corrupção ou algo do gênero. Fortalece essa ideia o fato de ter partido da própria Administração, e não do Parlamento, a maioria das iniciativas

⁵⁶ Um critério de classificação é a natureza jurídica das atribuições do Tribunal de Contas. Conforme o parâmetro, o órgão teria funções consultivas (artigo 71, incisos I e III); verificadoras (II); inspetivas (IV); fiscalizatórias (V e VI); informativas (VII); coercitivas (VIII); reformatórias (IX); suspensivas (X); e declaratórias (e XI, da CF) (GUALAZZI, 1992, p. 193). Num outro viés, o Tribunal praticaria “atos de natureza formalmente administrativa e, excluído o julgamento das contas dos administradores e responsáveis, também materialmente administrativos” (TORRES, 2011, p. 211). Ainda existem inúmeros outros.

⁵⁷ Durante a República Velha, foi muito contestada a competência do Tribunal para julgar com definitividade as contas dos administradores. Apesar de não ter sido prevista na Constituição de 1891, primeira a instituir órgão do gênero, a atribuição constava explicitamente da famosa exposição de motivos do Decreto nº 966-A, de 1890, elaborada por Rui Barbosa, e da primeira Lei Orgânica do Tribunal (artigo 31, § 1º, Lei nº 1.166, de 1892). Todas as Constituições posteriores a previram expressamente: 1934 (99), 1937 (114), 1946 (77, II), 1967 (71, § 4º), e 1969 (70, § 4º). Nesse aspecto, foi parecida a história da competência do órgão para opinar sobre as contas do Presidente da República antes do julgamento pelo Poder Legislativo: 1934 (102), 1946 (77, § 4º), 1967 (71, § 2º), e 1969 (70, § 2º). Como a Constituição de 1937 reduziu drasticamente a regulação do Tribunal de Contas, a previsão ficou restrita ao artigo 20, § 5º, do Decreto-Lei nº 426, de 1938.

⁵⁸ Para recordar, o Brasil não herdou de Portugal um sistema de instituições autônomas de controle financeiro (SPECK, 2000, p. 27).

para criação de órgãos de controle⁵⁹. Na história brasileira, o primeiro organismo com funções de certo modo equiparáveis às do futuro Tribunal de Contas foi criado por Dom João VI, com a chegada da corte portuguesa. O rei sabia que, para fazer do Rio de Janeiro capital – e essa era a vontade do monarca, que só voltou a Portugal, em 1821, por pressões políticas – ou ao menos um polo relevante do Império português, precisaria erguer um aparato administrativo digno de metrópole europeia. Para isso, além de tantas outras coisas, eram imprescindíveis um Tesouro e uma instituição para supervisioná-lo: cumpririam esses papéis o Erário Régio, “encarregado da guarda dos tesouros reais”, e o Conselho da Fazenda, “responsável pelo controle dos gastos públicos”, criados em 1808⁶⁰. Após a independência, a Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, não previu instituição do tipo, diferente do ordenamento de outros Estados da mesma época (França, Prússia etc.). É verdade que “o sistema de separação de poderes atribuía ao Ministro das Finanças a responsabilidade pela apresentação do balanço sobre a receita e a despesa” (artigo 172), e à Câmara dos Deputados “o direito ao exame da administração passada e dos abusos nela introduzidos” (artigo 37); mas essa forma de controle não tinha o “caráter de julgamento da gestão”, servia mais para “oferecer um quadro comparativo da receita e da despesa”. Foi sob a ordem constitucional que teve início verdadeira batalha para instalação de um Tribunal de Contas no país⁶¹. Em 1845, e este fato é importante na história da instituição, no início do segundo reinado, o Ministro das Finanças Manuel Alves Branco apresentou um esboço de Tribunal de Contas à Câmara dos Deputados, que detinha “a dupla função de julgar anualmente as contas dos responsáveis e mandar prender os desobedientes e contumazes”. O projeto até recebeu parecer favorável da Comissão da Fazenda, mas ficou adormecido na Mesa

⁵⁹ Uma exceção foi a proposta do deputado Manoel de Nascimento Castro e Silva, que defendeu, em 1835, a criação de instituição “independente do Tesouro e só responsável ante a Assembléia-Geral” (COTIAS E SILVA, 1999, p. 30).

⁶⁰ Na prática, tudo “resultava muito mais em uma tentativa de conferir aparência legal à desordem e aos saques efetuados” pela Coroa (ROURE *apud* COTIAS E SILVA, 1999, p. 24), um problema característico da Administração patrimonialista (COELHO *apud* COTIAS E SILVA, 1999, p. 25) e infelizmente corriqueiro na história do Brasil.

⁶¹ Em 1826, os senadores Visconde de Barbacena e José Inácio Borges propuseram, num “projeto de reorganização das Secretarias de Estado”, a introdução de um “Tribunal de Exame de Contas”. Ele foi criticado por Conde de Bonapendi, também membro do Senado, por prever somente o controle posterior, função que já desempenharia o Tesouro Nacional (artigo 170). Já no período regencial, a Lei nº 657, de 1831, fruto de projeto apresentado no ano anterior por Caldeira Brant, já Marquês de Barbacena, por convencimento de Bernardo Pereira de Vasconcelos, e regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 736, de 1850, o que não repercutiu na “ampla discricionariedade do imperador em relação aos gastos públicos”, extinguiu o Erário Régio e o Conselho da Fazenda, criados em 1808. Em contrapartida, instituiu o Tribunal do Tesouro Público Nacional, colegiado presidido pelo Ministro da Fazenda, que tomava as decisões, e por três outros membros, simplesmente consultivos: o inspetor-geral (vice-presidente), o contador-geral, ambos nomeados pelo Imperador, e o procurador-fiscal, nomeado pelo próprio órgão. Castro e Silva também pugnou pela criação do órgão, em 1835. Em 1838, o Ministro da Fazenda Marquês de Abrantes apresentou ao Parlamento proposta de criação de um Tribunal de contas “com função judicante”, mas a ideia não vingou (BUZAID, 1967, p. 37-42; COTIAS E SILVA, 1999, p. 29-31; LAUBÉ, 1992, p. 311-312).

da Câmara por mais de quarenta e cinco anos, “entregue ao pó protetor dos arquivos parlamentares”, como diria anos mais tarde Rui Barbosa⁶², na exposição de motivos do Decreto nº 966-A. Em 1855, o Ministro da Fazenda Marquês do Paraná alertou sobre “a necessidade de uma instância interna revisora, separada da contabilidade”, e elaborou projeto de lei nesse sentido, com parecer favorável da Comissão das Finanças da Câmara dos Deputados. Em 1857, José Antônio Pimenta Bueno, Visconde e depois Marquês de São Vicente, defendeu a criação de um Tribunal de Contas na sua obra *Direito Público brasileiro*, em que avaliava a Constituição do Império⁶³. A essas manifestações somaram-se muitas outras sobre a necessidade de um órgão que garantisse a lisura administrativa⁶⁴. Mesmo assim, apesar de todos os esforços, o Império brasileiro não pôde ver o Tribunal nascer (BUZAID, 1967, p. 37-40; COTIAS E SILVA, 1999, p. 22-33; LAUBÉ, 1992, p. 311-312; SPECK, 2000, p. 37-40).

O fim da cultura dinástica e a introdução do regime republicano favoreceram o surgimento de instituições pensadas há tempos no território nacional. Após a *revolução*, ainda no Governo Provisório, o marechal Manoel Deodoro da Fonseca baixou o Decreto nº 29, de 1889, para nomear membros de uma comissão (a *Comissão dos Cinco*) que ficaria responsável por elaborar uma minuta do texto constitucional, ponto de partida para a futura Assembleia Constituinte. O anteprojeto foi aprovado no ano seguinte, pelo Decreto nº 510⁶⁵, que também previu a eleição e a convocação do primeiro Congresso Constituinte da República. Para acelerar os trabalhos, o texto inicial não fazia menção ao Tribunal de Contas, órgão altamente controverso, conforme visto, e seria inserido só mais tarde no projeto pelo seu revisor (Rui Barbosa). Longe da efervescência em torno do texto constitucional, foi o Decreto nº 966-A, aprovado no final de 1890, nos últimos meses de trabalho da Assembleia, que instituiu o

⁶² Não era de estranhar a ideia de Alves Branco ter adormecido na Mesa da Câmara dos Deputados por tanto tempo: ela continha ideias que poderiam “criar incômodos a liberdade da politicagem eleitoral” (BARBOSA, 1999, p. 256).

⁶³ Escreveu Pimenta Bueno: “é de suma necessidade a criação de um tribunal de contas, devidamente organizado, que examine e compare a fidelidade das despesas com os créditos votados, as receitas com as leis do imposto, que perscrute e siga pelo testemunho de documentos autênticos em todos os seus movimentos a aplicação e emprego dos valores do Estado e que enfim possa assegurar a realidade e legalidade das contas” (COTIAS E SILVA, 1999, p. 31).

⁶⁴ Em 1858, a manifestação do senador e magistrado Barão de Cotegipe, ex ministro interino da Fazenda; em 1861, a de José de Alencar, escritor e deputado; em 1878, a do ministro da Fazenda Gaspar da Silveira Martins, que via no Tribunal “uma necessidade imprescindível para a regeneração das finanças”; em 1879, a do senador e ministro da Fazenda Afonso Celso de Assis Figueiredo, Visconde de Ouro Preto, para quem a instalação do ente era “urgentíssima e reclamada pelos mais importantes interesses públicos”; e, em 1889, às vésperas da Proclamação da República, a do senador João Alfredo Corrêa de Oliveira, que depositava no Tribunal de Contas confiança “para assegurar às Câmaras e à Nação que os balanços” demonstrassem “fiel e perfeitamente o movimento dos dinheiros públicos” (COTIAS E SILVA, 1999, p. 31-32).

⁶⁵ Foi o Decreto nº 914-A, de 1890, que posteriormente mudou o título do documento para Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, por influência de Rui Barbosa, coordenador e revisor do projeto de Constituição (COTIAS E SILVA, 1999, p. 35).

Tribunal de Contas no cenário jurídico brasileiro pela primeira vez⁶⁶ – e até hoje o órgão segue àquelas coordenadas básicas. O ato normativo elaborado por Rui Barbosa e aprovado por Deodoro da Fonseca teve forte inspiração no antigo projeto de lei de Alves Branco, levado ao Congresso em 1845 e engavetado pela Mesa da Câmara dos Deputados: o velho texto inclusive foi citado na íntegra na exposição de motivos do novo texto legal⁶⁷. Somente no final do ano seguinte, em 1891, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada. Apesar das poucas palavras dedicadas ao tema, comprimidas no artigo 89⁶⁸, foi nesse momento que o Tribunal de Contas passou a gozar de *status* constitucional, a salvo dos “vaivéns das legislaturas ordinárias”, nas palavras do deputado José Leopoldo de Bulhões Jardim⁶⁹, posição que o tempo não o fez abandonar⁷⁰. Outros elementos, como a competência para avaliação das contas dos responsáveis por recursos públicos, previstos no Decreto nº 966-A, só seriam retomados nas leis e regulamentos posteriores⁷¹. O registro do órgão na Constituição não levou tempo para mostrar seu valor: em 1892, após a renúncia de Deodoro da Fonseca, o que não fez sem antes dissolver o Congresso Nacional e acalorar ainda mais a crise política que assolava o

⁶⁶ Embora tenha sido a primeira instituição do gênero prevista em uma Constituição do país, o controle financeiro já havia angariado *status* constitucional desde 1824, como indicam os artigos 15, inciso X, 37, 170 e 172 da Constituição do Império.

⁶⁷ Os dois projetos guardavam muitas semelhanças, como a competência do Tribunal para assessorar o Poder Legislativo na avaliação das contas do Governo, e para julgamento dos responsáveis por recursos públicos; mas também algumas diferenças, como no que dizia respeito ao processo de escolha dos componentes do órgão, e no modelo de controle adotado: o projeto de Alves Branco previa que os membros do Tribunal seriam indicados pelo ministro da Fazenda, e o controle seria posterior; o de Rui Barbosa, que a indicação seria pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal; e o controle, pelo sistema de registro prévio. Interessante que o processo de escolha adotado no Decreto nº 966-A, que inclusive garantia certa equidistância do Tribunal em relação aos Poderes Executivo e Legislativo (SPECK, 2000, p. 37), era o mesmo dos Estados Unidos da América, nação modelo para Rui Barbosa.

⁶⁸ O dispositivo contava com dois períodos: “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”, e “os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença”.

⁶⁹ Não existem registros de debates relevantes na Constituinte a respeito do Tribunal de Contas, mesmo porque o órgão foi introduzido nos últimos dias de funcionamento da Assembleia. Por outro lado, na exposição de motivos do Decreto nº 966-A, Rui Barbosa dissertou longamente sobre assuntos relativos ao órgão, como os problemas das finanças públicas no país, e experiências de controle financeiro internacionais (SPECK, 2000, p. 41-42). Este trecho resume as principais ideias da exposição: “é, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentaria defeituoso em seu mecanismo e fraco de sua execução. O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e a medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias - contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil” (BARBOSA, 1999, p. 254).

⁷⁰ O Tribunal de Contas persistiu em toda a República Velha, e adaptou-se às numerosas transições política pelas quais percorreu o país, entre regimes democráticos e autoritários: à *revolução* de 1930, à constitucionalização de 1936, ao Estado Novo, de 1937, à redemocratização de 1945, ao golpe militar de 1964, e à nova redemocratização de 1988 (SPECK, 2000, p. 40).

⁷¹ A Lei nº 23, de 1891, por exemplo, abarcou as primeiras atribuições do Tribunal de Contas enquanto órgão constitucional, e determinou a extinção do Tribunal do Tesouro assim que fosse instalado (artigos 10 e 12, alínea b). O regulamento da Lei veio no ano seguinte com o Decreto nº 1.116.

país, foi obstáculo essencial às várias tentativas do novo Chefe de Estado marechal Floriano Peixoto⁷², apesar do discurso inflamado em defesa do controle das finanças públicas, de reduzir as prerrogativas do Tribunal⁷³. Depois de muitas disputas institucionais e tentativas frustradas de regulamentar a lei republicana que criara o órgão de controle, conseguiu o tenente-coronel Innocêncio Serzedello Corrêa, ainda em 1892, deputado constituinte e novo ministro da Fazenda, aprovar o Decreto nº 1.166, ato que compreendia o regulamento aguardado. Com isso, em 1893, finalmente pôde haver, pela primeira vez na história, a instalação do Tribunal de Contas no Brasil (BUZAID, 1967, p. 40-42; COTIAS E SILVA, 1999, p. 24-49; LAUBÉ, 1992, p. 311-312; SPECK, 2000, p. 40-43)⁷⁴.

4.2 Independência funcional

Depois dessa breve narrativa sobre a batalha que foi a criação de um órgão autônomo e independente de controle das contas públicas no país, alguma coisa precisa ser dita a respeito da relação do Tribunal de Contas com o Poder Legislativo⁷⁵; ou, sob a ótica pela qual

⁷² Em manifesto à nação, Floriano Peixoto, “que realizaria um governo em constante conflito com a lei”, mencionou: “a Administração da Fazenda Pública, com a mais severa economia e a maior fiscalização no emprego da renda do Estado, será uma das minhas maiores preocupações. Povos novos e onerados de dívidas nunca foram povos felizes, e nada aumenta mais as dívidas dos Estados do que as despesas sem proporção com os recursos econômicos da nação”. Pura falácia, como o tempo mostrou (COTIAS E SILVA, 1999, p. 41).

⁷³ Após a promulgação da Constituição, o Tribunal ainda levou um tempo para ser instalado por resistência do presidente da República e de seus primeiros ministros da Fazenda, Tristão de Alencar e Rodrigo Alves, que impediam uma regulamentação apropriada da Lei nº 23 (COTIAS E SILVA, 1999, p. 42).

⁷⁴ Aqui não é o lugar para discorrer sobre toda a história do Tribunal de Contas, embora seja ela relevante não apenas aos interessados em conhecer a origem da instituição e suas transformações ao longo dos anos, mas àqueles que presam pelo estudo da própria identidade nacional, já que os agentes que protagonizaram as principais histórias em torno do órgão ocuparam posições de destaque no cenário político do país. Como afirmado no início, a intenção era demonstrar o tamanho do esforço para implantar a instituição no Brasil.

⁷⁵ Na ordem constitucional vigente, não há mais quem afirme compor o Tribunal de Contas o Executivo ou o Judiciário. Quanto ao primeiro, a história da instituição demonstra a preocupação das velhas autoridades nacionais em criar um órgão de controle externo à Administração, distante de ingerências que pudessem comprometer a eficácia e a lisura da atividade de controle, como acontecia com os antigos órgãos de fiscalização interna, tanto do Império quanto da República. Exemplos, já vistos, foram o Conselho da Fazenda, de 1808, e o Tribunal do Tesouro Público Nacional, de 1831. Então, nem faria sentido fazer o Tribunal compartilhar da mesma estrutura do objeto fiscalizado. Quanto ao segundo, a não previsão do Tribunal de Contas no rol do artigo 92 da Constituição Federal, que discrimina os órgãos que compõem o Judiciário, nem em qualquer outro dispositivo do Capítulo (III) do Título (IV) dedicado à organização do Estado brasileiro, costuma ser motivo bastante para afastá-lo deste Poder. Nessa linha, o Conselho Nacional de Justiça, no julgamento do Pedido de Providências nº 248, declarou a própria incompetência para deliberar acerca dos Tribunais de Contas, por não integrarem a estrutura do Poder Judiciário. Duas Propostas de Emenda à Constituição, ambas de 2013, quando aprovadas ou rejeitadas dirão muito sobre o tema: PEC nº 6, da Câmara dos Deputados, quer submeter os conselheiros e ministros dos Tribunais de Contas à esfera de atuação do CNJ; já PEC nº 329, do Senado Federal, pretende criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC), com funções e composição *equivalentes* às do CNJ e do CNMP, e inseri-lo num novo artigo, o 75-A, longe do Poder Judiciário.

⁷⁵ A verdadeira controvérsia que existe nesse ambiente é a relativa à natureza das decisões proferidas pelo órgão de controle, se de cunho jurisdicional (FAGUNDES *apud* FURTADO, 2007, p. 77), não jurisdicional (ABRAHAM, 2015, p. 323; AYRES BRITTO, 2008, p. 179-181; MARTINS, 2008, p. 57; SILVA, 2013, p. 779),

o tema normalmente é trabalhado, sobre a vinculação hierárquica existente, ou não, entre aquele órgão de fiscalização e o Parlamento do mesmo nível federativo. Os que afirmam que a Constituição Federal, “para fins institucionais”, tornou as Cortes de Contas órgãos auxiliares do Poder Legislativo”, têm em mente a posição topográfica do Tribunal e as palavras com que foi introduzido no texto constitucional. Para essa corrente, a previsão do órgão em Seção (IX) do Capítulo (I) dedicado ao Poder Legislativo somando à redação do artigo 71, *caput*, não deixam dúvidas sobre o vínculo de subordinação que enlaça as instituições, sobre “quem exerce o controle externo [...] e quem é poder acólito, vicário, auxiliar, ancilar” (BALEIRO, 2008, p. 530; MARTINS, 2008, p. 55-56, 59)⁷⁶. Já aqueles que consideram o Tribunal de Contas, “em nosso sistema, [...] um conjunto orgânico perfeitamente autônomo” (BANDEIRA DE MELLO *apud* ALMEIDA, 2008, p. 74), fazem-no também, como não poderia ser diferente, com base na Constituição. A respeito da organização do texto, argumentam que o artigo 44 não faz qualquer ressalva ao citar os órgãos que compõem o Poder Legislativo: o Congresso Nacional, a Câmara de Deputados e o Senado Federal (JUSTEN FILHO, 2011, p. 1121)⁷⁷; e que a Seção IX, “Da Fiscalização Financeira e Orçamentária”, que compreende toda a formatação do Tribunal de Contas, “estaria melhor situada no capítulo Das Finanças Públicas (Tit. VI, Cap. II), para o qual foram transportados os dispositivos sobre o orçamento” (TORRES, 2011, p. 201). Quanto ao conteúdo, acreditam não ter como ser submissa instituição tão “essencial à república e à democracia”, com “estrutura própria”, “independência administrativa e financeira”, um Ministério Público “especial”⁷⁸, e as mesmas “garantias [...] do Poder

ou mesmo “quase jurisdicional” (JUSTEN FILHO, 2011, p. 112; TORRES, 2011, p. 211). Num passado recente, não havia muito o que discutir: era evidente a natureza jurisdicional das decisões. A antiga Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 830, de 1949) dizia que o TCU poderia “funcionar como Tribunal de Justiça”, cenário em que “as decisões definitivas do Tribunal” teriam “força de sentença judicial” (artigo 69), com a possibilidade, inclusive, de ordenar prisões e avaliar a sua legalidade (artigo 70, incisos III e IV). A revogada lei orgânica ecoava o que já previa o Decreto nº 392, de 1896, “que o Tribunal de Contas funcionava como Tribunal de Justiça, com jurisdição contenciosa e graciosa, mediante processo em estilo judicial, no julgamento e na revisão das contas” (ALMEIDA, 2008, p. 81) (artigo 2º, § 1º); nada muito diferente, também, do velho Decreto nº 1.166, de 1892, que afirmava operar “o Tribunal de Contas [...] como Tribunal de Justiça”, e que “suas decisões definitivas” teriam “força de sentença com execução aparelhada” (artigo 28).

⁷⁶ Pessoalmente, na verdade, o autor se diz “defensor, há décadas, da autonomia e independência das Cortes de Contas”, mas acredita que isso só deve ocorrer “no momento em que se tornarem órgão do Poder Judiciário”. Essa conclusão, com os argumentos que lhe sustentam, até foi entregue a “um grupo expressivo de parlamentares” durante os trabalhos da Constituinte; mas “foi considerada muito ousada para o País”, na contramão do “mundo inteiro”, que considerava o controle externo expressão natural do Poder Legislativo, por congregarem representantes de “toda a Nação”, e que “devem ofertar a última palavra sobre as decisões e pareceres dessas Cortes Controladoras” (MARTINS, 2008, p. 54).

⁷⁷ É aquele mesmo raciocínio, tirado do artigo 92 da Constituição Federal, que descarta o Tribunal de Contas do Poder Judiciário.

⁷⁸ Tão especial a ponto de, em 2016, o Conselho Nacional do Ministério Público, na avaliação do Pedido de Providências nº 0.00.000.00371/2015-86, excluí-lo do seu âmbito de atuação, modificando orientação de 2013, firmada na resposta à Consulta nº 0.00.000.000843/2013-39. O Ministério Público de Contas, porque não inserido no artigo 128 da Constituição Federal, não integra o Ministério Público da União (I), nem dos Estados (II); sua

Judiciário” (AYRES BRITTO, 2008, p. 173-178, 183; GUALAZZI, 1992, p. 172; MEDAUAR, 2014, p. 153; OLIVEIRA, 2015, p. 865-866)⁷⁹.

Na verdade, tanto faz a posição do Tribunal de Contas na estrutura política desenhada pela Constituição da República; se ele integra, ou não, o Poder Legislativo, ou se tem, ou não, autonomia administrativa e financeira. Seja qual for o seu lugar no cenário jurídico brasileiro, o que interessa é a liberdade, ou a sua falta, que o órgão possui no exercício do controle externo da Administração; se o Parlamento pode, ou não, embargar-lhe a atuação. Antecipando, o Tribunal de Contas, compondo ou não o Poder Legislativo, gozando ou não de autonomia administrativa e financeira, tem independência para exercer, exclusivamente ou em cooperação com o Parlamento, mas sem interferências naquilo que lhe cabe, a função de controle, segundo critérios próprios de julgamento, e nos limites definidos pelas normas de competência. Agora, o raciocínio. O Tribunal de Contas é responsável, assim como o Parlamento, pela fiscalização da atividade administrativa, pela função de controle externo. Os dois órgãos, individual ou coletivamente, conforme o caso, no exercício dessa função que lhes é comum, agem em circunstâncias distintas, quanto ao objeto fiscalizado ou aos critérios de avaliação, pelo menos. São as normas de competência que determinam o perímetro de atuação de cada entidade⁸⁰. Nas fiscalizações que exigem ação conjunta, Tribunal de Contas e Parlamento mantêm entre si relação horizontal⁸¹, independência na função compartilhada de controle. Uma função para várias competências para vários órgãos: essa é a lógica que guia o

vinculação institucional é com o próprio órgão de controle em que oficia (artigo 73, § 2º, inciso I) – entendimento antigo, já manifestado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 789. Nessa configuração, como a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, não mencionou o Ministério Público de Contas ao criar o CNMP, nem elencou representante seu em inciso algum do novo artigo 130-A, ao contrário do que fez com o MPU (II) e os MPEs (III), seria atribuição estranha ao Conselho fiscalizar o MPC.

⁷⁹ Tem quem afirme que “atualmente está superada a tese da rídica tripartição de poderes”. Ela teria sido “substituída pela idéia de policentrismo institucional” (NETO *apud* ALMEIDA, 2008, p. 74), fenômeno “que acarreta a distribuição de funções políticas para vários órgãos e entidades públicos”, considerados “centros de poder” (CANOTILHO *apud* ALMEIDA, 2008, p. 74). Seria o caso, por exemplo, além do Tribunal de Contas, do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha (HESSE *apud* ALMEIDA, 2008, p. 74).

⁸⁰ A função “é a atividade típica, [...] a própria justificativa imediata desse órgão (atividade-fim, portanto)”. Já as competências “são poderes instrumentais àquela função”, são “meios para o alcance de uma específica finalidade”. Por exemplo, “a jurisdição é atividade-fim do Poder Judiciário”: para ele, “julgar é tudo” (AYRES BRITTO, 2008, p. 179, 181).

⁸¹ A Constituição Federal, ao tratar do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União (artigo 71, *caput*) “estabeleceu entre ambos uma relação de cooperação, não de subordinação ou hierárquica” (ALMEIDA, 2008, p. 75). O “órgão necessita sempre de equidistância, no tocante aos três Poderes, inclusive ao Legislativo, a fim de que sua atividade de controle não se subordine, juridicamente, a poder algum do Estado”. O Tribunal, “embora possa formalmente inserir-se no âmbito de um dos Poderes do Estado [...], materialmente mantém com todos os Poderes estatais relações jurídico-administrativas de coordenação, horizontais, no tocante a suas competências constitucionais de controle externo” (GUALAZZI, 1992, p. 46). Na essência, é o mesmo entendimento que a Procuradoria-Geral da República manifestou no Supremo Tribunal Federal, em parecer emitido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.384.

pensamento. A Constituição Federal traz situações em que o Tribunal de Contas funciona sozinho, quando julga, por exemplo, as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos (artigo 71, inciso II). Em paralelo, também prevê casos nos quais o Parlamento deve exercer a função desacompanhado, como na fiscalização direta dos atos do Poder Executivo⁸² (artigo 49, inciso X). Parece claro que um órgão não pode se imiscuir naquilo que o próprio texto constitucional conferiu ao outro; antes de jurídico, é algo intuitivo⁸³. Mesmo quando as duas instituições, Tribunal de Contas e Parlamento, são competentes para fiscalizar o mesmo objeto, como na apreciação das contas anuais da Presidência da República, cada órgão tem um papel específico, uma competência bem delimitada pelo ordenamento: o Tribunal de Contas deve emitir parecer prévio (artigo 71, inciso I); o Parlamento, decidir (artigo 49, inciso IV). As atividades seguem critérios bem diferentes. O parâmetro do Tribunal é objetivo; seu juízo técnico se alinha àqueles critérios bem conhecidos de legalidade, economicidade etc. Já o juízo formado pelo Parlamento é político, subjetivo, formado segundo critérios de conveniência e oportunidade⁸⁴. Essas circunstâncias terminam de caracterizar as competências do Tribunal de Contas e do Parlamento para o exercício daquela função de controle⁸⁵. Competências essas, mais uma vez, incomunicáveis⁸⁶ entre os dois órgãos, e que encontram no mesmo texto jurídico,

⁸² A Lei nº 7.295, de 1984, que regula o processo de fiscalização, pelo Parlamento Federal, dos atos do Poder Executivo e os da administração indireta, inclusive dispõe que “a matéria que for objeto de apuração por Comissão da Câmara dos Deputados ou Senado Federal fica excluída de apuração simultânea por qualquer instância administrativa”.

⁸³ As competências são “próprias e inalienáveis”: em regra, “o Poder Legislativo não pode exercer, concomitante ou exclusivamente, funções que foram atribuídas aos Tribunais de Contas” (OLIVEIRA, 2015, p. 866). A independência se dá justamente “pelo desfrute de competências constitucionais que não se confundem (o que é de um não é do outro, pois dizer o contrário seria tornar inócua a própria explicitação enumerativa que faz a Constituição para cada qual dos dois órgãos públicos)” (AYRES BRITTO, 2008, p. 177).

⁸⁴ “Os julgamentos legislativos se dão por um critério subjetivo de conveniência e oportunidade, [...] que é forma discricionária de avaliar fatos e pessoas. Ao contrário, pois, dos julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas, que só podem obedecer a parâmetros de ordem técnico-jurídica” (AYRES BRITTO, 2008, p. 173-174).

⁸⁵ No caso do julgamento das contas da Presidência da República, é inegável a *condição auxiliar* – é bom lembrar que “a Constituição Federal em nenhum dispositivo utiliza a expressão ‘órgão auxiliar’; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido ‘com o auxílio’ do Tribunal de Contas”, o que sugere a equivalência dos órgãos constitucionais, pelo caráter momentâneo da assistência (MEDAUAR, 2014, p. 153) – do Tribunal de Contas. Sua opinião, apesar de indispensável, não vincula o Parlamento. Algo semelhante acontece nas relações entre Ministério Público e Poder Judiciário. Em muitos casos, o Judiciário “não pode exercer a jurisdição senão [...] com a obrigatória participação ou o compulsório auxílio do Ministério Público”. Neste caso também há “uma só função (a jurisdicional), com dois diferenciados órgãos a servi-la”, isso “sem que se possa falar em superioridade de um perante o outro” (AYRES BRITTO, 2008, p. 175).

⁸⁶ O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 261, disse ser incompatível com o artigo 31, §§ 1º e 2º, da Constituição da República dispositivo de Constituição estadual que permitia à Câmara de Vereadores julgar as contas de prefeitos, independentemente de manifestação do órgão de controle local, se o parecer prévio não fosse elaborado até o último dia do exercício financeiro em que as contas foram prestadas. Segundo o STF, “ao dispensar o parecer do Tribunal de Contas, [...] alterou-se, significativamente, o sistema de controle previsto na Carta Magna”. Naquela instância, no que diz respeito à cooperação entre os órgãos, o inverso também é verdadeiro: ao decidir o RE nº 729.744, para efeitos de repercussão geral, o Supremo deliberou que “o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder

no mesmo patamar normativo, sua fundamentação direta, ao lado de outros elementos que os caracterizam (remuneração, prerrogativas etc.)⁸⁷. Se a inalienabilidade opera efeitos entre instituições que compartilham, lado a lado, do mesmo prestígio constitucional, é claro que alcança qualquer outro ente não tratado com aquela mesma estima pela Constituição⁸⁸. É essa rigidez que sustenta a independência funcional do Tribunal de Contas. Elementos como a autonomia administrativa e financeira, e o Poder a que pertence (isso se pertencer a algum) são acidentais, acessórios; podem ou não estar presentes sem que o fato comprometa a aptidão do Tribunal para decidir nos termos em que a Constituição lhe garantiu e condicionou: com independência, observados os critérios de julgamento e as regras de competência. Ainda que tivesse o Parlamento, enquanto líder de Poder de que o Tribunal de Contas também fizesse parte, a prerrogativa de dizer da sua administração interna e da parcela do orçamento que lhe cabe, o que não acontece, a função de controle do órgão permaneceria intacta. A circunstância não justificaria subtração de competências que a Constituição Federal conferiu ao Tribunal de Contas, seja para revisar atos ou mesmo praticá-los originariamente. São instâncias que não se comunicam. A situação equivale à dos Juizados Especiais no Poder Judiciário: o vínculo de subordinação administrativa e financeira que mantêm com o Tribunal correspondente (artigos 96, inciso I, alínea *a*, da CF), não compromete o conteúdo da jurisdição prestada em todo o Microsistema de Justiça. A independência funcional dos Juizados permanece íntegra. O mesmo ocorre com o Ministério Público de Contas: apesar de sujeito administrativa e financeiramente ao Tribunal em que oficia⁸⁹, além da extensão dos “direitos, vedações e formas

Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo” – com ressalvas com relação ao resultado a que chegou a maioria do colegiado. Os precedentes demonstram que as competências das duas instituições, do Tribunal de Contas e do Parlamento, além de incomunicáveis, são necessárias, insubstituíveis: cedo ou tarde, sejam quais forem as circunstâncias, elas precisam ser exercidas para que o ato fiscalizado seja válido e produza todos os seus efeitos (FURTADO, 2013, 599).

⁸⁷ Quando as funções “são essenciais à existência e ao funcionamento do Estado, os órgãos que as desempenham são criados pela própria Constituição, como é o caso do Tribunal de Contas da União” no exercício da função de controle. “Nessa hipótese, a Carta Magna, além de instituir o órgão, confere-lhe competência para exercitar o poder público correspondente” (ALMEIDA, 2008, p. 74-75). É daí que emana a sua “relevância constitucional” (TORRES, 2011, p. 209).

⁸⁸ O Superior Tribunal de Justiça já mitigou essa regra. No julgamento do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 52.925, o STJ “confirmou” – na verdade, a decisão é de negativa de antecipação dos efeitos da tutela do recurso, interposto pelo Colégio Registral Imobiliário de Santa Catarina – decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina que havia afirmado a possibilidade de o Tribunal de Contas do Estado realizar auditorias nos cartórios extrajudiciais, apesar de o controle dessas serventias competir originariamente à Corregedoria Geral da Justiça, órgão judiciário, nos termos do artigo 236, § 1º, da Constituição Federal, e da Lei nº 8.935, de 1994 (regulamento). O Ministro relator afirmou que o Tribunal de Contas pode prestar auxílio a qualquer um dos Poderes no exercício de fiscalização, desde que aprovada a cooperação pelo órgão competente, que não perde o protagonismo no exercício da função, e nos limites da autorização, a qualquer tempo revogável.

⁸⁹ O Supremo Tribunal Federal afirmou, na decisão da ADI nº 789, não dispor o Ministério Público de Contas de “fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus procuradores pela própria Constituição (art. 130), encontra-se ele consolidado na ‘intimidade estrutural’ dessa Corte de Contas”. Por isso, julgou competir Tribunal de Contas fazer instaurar processo legislativo referente à

de investidura”, ordenada expressamente pela Constituição (artigo 130), ninguém questiona sua independência funcional. Ela é inclusive equiparada à do MPU e dos MPEs⁹⁰, órgãos autônomos. Trocados os atores, não é diferente a história do Poder Legislativo com Tribunal de Contas.

Existe um outro modo de ver a relação existente entre os elementos nocivos à independência funcional do Tribunal de Contas e as maneiras de coibi-los. No parágrafo anterior, a vinculação constitucional das competências enquanto meio para assegurar a independência do órgão, e mesmo a autonomia administrativa e financeira como circunstância útil, mas prescindível para tanto, foram examinadas numa perspectiva estrutural, objetiva, institucional. As ameaças aptas, ou não, a comprometer a missão do órgão de fiscalizar as contas públicas eram externas, partiam de entes outros, especialmente do Parlamento, para atingir o Tribunal como um todo, enquanto unidade orgânica de poder do Estado. Tentavam derruí-lo de fora para dentro. Mas não é só. Levado o indicador para o âmbito interno, ambiente subjetivo, aparecem mais riscos à independência do Tribunal de Contas; riscos com aquele mesmo ímpeto de sujeição, só que incorporados por via diversa. Se a vinculação das competências e a autonomia administrativa e financeira, com maior ou menor efetividade, tentam conter ataques e neutralizar danos globais à instituição; estes novos remédios servem para defender as partes que compõem o todo, proteger separadamente as peças que, em conjunto, realizam de fato a ação de controle imputada ao Tribunal. De dentro para fora, eles impedem que a independência funcional do órgão seja comprometida pela dependência pessoal dos agentes que o compõem. Os elementos que fazem essa defesa são o modelo de seleção e as garantias dos membros da instituição, também previstos no texto constitucional. Num paralelo grosseiro com a capacidade eleitoral, apenas para ajudar na compreensão, o modelo de seleção comporta aspectos ativos e passivos, que dizem respeito às formas de indicação e aprovação dos agentes, e às mínimas

estruturação orgânica do *seu* Ministério Público. Na mesma direção, o Conselho Nacional do Ministério Público, pouco tempo após a avaliação do Pedido de Providências nº 0.00.000.000371/2015-86, marco da nova orientação sobre a competência do CNMP para supervisionar a atuação do Ministério Público de Contas, deliberou competir às próprias corregedorias dos órgãos de controle a apuração de faltas funcionais cometidas por membros do Ministério Público de Contas correspondente (PP nº 0.00.001.000044/2016-78).

⁹⁰ O Ministério Público de Contas, “especial”, mantém com o MP “usual”, tanto da União quanto dos Estados, “uma identidade ontológica ou de natureza”: com “assento constitucional”, eles “integram a ossatura do Estado; são instituições “de existência obrigatória”, incumbidos da “missão de guardar o próprio ordenamento jurídico”. Independentemente da categoria (MPU, MPEs ou MPC), “não é possível conceber”, tendo em vista o contexto de redemocratização em que foi aprovado o texto constitucional, dominado por “um pensamento muito mais libertário, muito mais controlador do próprio Estado”, a realização do “ofício ministerial público, senão na perspectiva da independência funcional dos seus membros”. Por isso que, na verdade, a Constituição protege “ambas as realidades, da instituição em si, e de cada qual de seus membros”, ainda que a equiparação expressa se restrinja aos últimos, às garantias dos agentes (artigo 130) (AYRES BRITTO, 2016, p. 26-27, 29, 32).

exigências para aceitar e ocupar o cargo. Sobre o primeiro, a Constituição em vigor inovou em relação às anteriores⁹¹: repartiu a escolha dos Ministros do Tribunal. Agora, um terço deve ser indicado pelo Presidente da República⁹²; o restante, pelo Congresso Nacional (artigo 73, § 2º). O segundo aspecto também sofreu avanços, comparado aos termos das Constituições passadas⁹³. Além da nacionalidade brasileira, condição já presente na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, os órgãos políticos competentes hoje precisam condicionar o direito de escolha a restrições, mais duras, de ordem etária, ética e intelectual (artigo 73, § 1º, incisos I a IV)⁹⁴. Sobre as garantias, a Constituição Federal equiparou os Ministros – e Ministros Substitutos, auditores no exercício da função (artigo 73, § 4º) – do Tribunal de Contas da União aos do Superior Tribunal de Justiça⁹⁵, órgão judiciário. Como todos sabem, são elas a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios (artigo 95, incisos I a III). O que já não é tão comum mencionar como espécie de garantia aos membros da instituição são o modelo de julgamento, que é a regra, na verdade, nas tomadas de decisão por órgãos compostos, independentemente do Poder (ou do que lhe corresponda) a que

⁹¹ A partir da criação do Tribunal de Contas, em 1890, as Constituições brasileiras estabeleceram o mesmo rito para a escolha de Ministro do órgão: indicação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal – ressalvada a Constituição de 1937, que conferiu esta competência ao Conselho Federal, instituição equiparada ao Senado, no Estado Novo. É o que previam o artigo 89 da Constituição de 1891; o 100 da de 1934; o 114 da de 1937; o 76 da de 1946; o 72 da de 1967; e o 70 da (EC) de 1969. Na ordem jurídica vigente, disciplina a ordem de seleção das vagas o artigo 105 da Lei nº 8.443, de 1992 (Lei Orgânica do TCU).

⁹² Duas das três indicações que lhe cabem, deve o Presidente da República apontar, na mesma proporção, auditores de carreira e membros do Ministério Público junto ao TCU. Não são poucos os que defendem o completo afastamento do Poder Executivo, onde se inserem os principais executores do orçamento, do processo de escolha dos ministros. Dizem que o Poder Legislativo, como legítimo representante do povo e constitucionalmente responsável pelo controle externo, deveria ser competente para formar o órgão por completo (BALEIRO, 2008, p. 538).

⁹³ As exigências constitucionais para ocupação do cargo cresceram com o tempo: embora as Constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946 não tenham exigido do indicado qualificação alguma; a Constituição de 1967 (artigo 73, § 3º) e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (artigo 72, § 3º), passaram a prever que as cadeiras do Tribunal deveriam ser ocupadas somente por brasileiros maiores de trinta e cinco anos, com idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública.

⁹⁴ As condições são: (I) mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; (II) idoneidade moral e reputação ilibada; (III) notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e (IV) mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 167.137/TO, o Supremo Tribunal Federal acolheu pretensão veiculada em ação popular, para anular nomeação de conselheiro de Tribunal de Contas sem o mínimo das qualidades intelectuais exigidas para ocupar o cargo. Ao contrário das instâncias ordinárias, que consideraram, numa interpretação rasa do artigo 235, III, da Constituição Federal, suficiente “notório saber” sobre qualquer campo do conhecimento, fosse ele jurídico, administrativo, contábil, econômico ou não, conforme avaliação discricionária do próprio governador, o STF considerou de aplicação obrigatória – e, assim, vinculado o ato de nomeação de conselheiro – o artigo 73, § 1º, I a IV, a todos os Estados da nação (artigo 75), inclusive aos recém-criados pela nova ordem constitucional, como era o caso de Tocantins. Tudo isso por respeito à moralidade pública e aos anseios da população sobre o órgão de controle que surgia.

⁹⁵ Na verdade, abrange “garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens” inclusive quanto à aposentadoria e pensão” (artigo 73, § 3º). Como todos sabem, o STJ é criação da Constituição vigente. Ressalvada a de 1891, que afirmava que o “mandato” só seria perdido por sentença; até 1988, as garantias eram equiparadas às de ministros da Corte Suprema (1934 e 1937), do Supremo Tribunal Federal (1946), e do Tribunal Federal de Recursos (1967 e 1969).

pertençam; e de composição do Tribunal, circunstância que não é vista assim com tanta frequência. Eles são o julgamento colegiado e a composição mista. Todos esses elementos de defesa subjetiva prezam pela independência dos ministros no exercício da função de controle; criam barreiras contra interesses corruptos, influências mal-intencionadas, manifestadas antes ou após a investidura. Ao dividir a prerrogativa de escolha dos membros do Tribunal, feita entre os Poderes Executivo e Legislativo; tornar parte dela ato composto, praticado por Presidência da República mais Senado Federal⁹⁶; e restringi-la a candidatos que tiverem cumprido determinados requisitos, inclusive com a reserva de vagas para profissionais de carreira, a Constituição deseja, além de qualificar o órgão com membros mais aptos para realizar o ofício, que seus integrantes ingressem desembaraçados, livres de dívidas políticas e interesses incompatíveis com a natureza da profissão⁹⁷. Também, garantir vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios significa que o ministro empossado não precisa temer represálias contra sua carreira por não atender a sugestões e pedidos antirrepublicanos: não perderá o cargo, nem verá alterado o local de trabalho ou reduzida a remuneração⁹⁸. O julgamento colegiado e a composição mista⁹⁹ do Tribunal só reforçam a independência funcional: diluem eventuais lealdades externas, já menos prováveis, pela própria natureza das coisas, em técnicos de carreira

⁹⁶ Nesse sistema híbrido de escolha, “os membros da instituição, mesmo que indicados politicamente, são colocados longe da influência dos dois poderes que os designaram. A finalidade é a criação de uma identidade institucional em torno dos valores do controle financeiro-patrimonial” (SPECK, 2000, p. 48).

⁹⁷ “A composição melhorou”; isso com relação ao Tribunal de Contas. Antes, “a indicação livre de pessoa escolhida pelo Presidente da República normalmente significava que era indicado alguém de confiança [...] que iria, posteriormente, julgar suas próprias contas”. Além do mais, “nem sempre era pessoa das mais qualificadas tecnicamente”. Agora, a escolha tende a cair “em pessoa mais preparada e mais independente para desempenho do cargo” (OLIVEIRA, 2015, p. 874).

⁹⁸ Para que o Tribunal de Contas, no cumprimento da missão de fiscalizar o orçamento, “fosse independente, não vergando ao peso das contingências políticas, das injunções do Poder Executivo ou das influências dos grupos econômicos, outorgou a lei aos seus membros prerrogativas iguais ou semelhantes às da magistratura”. Somente “cercado de garantias e trabalhando em ambiente sereno, é que essa [...] instituição poderia desempenhar satisfatoriamente a tarefa que lhe coube no complexo mecanismo político e administrativo do Estado” (BUZAID, 1967, p. 39).

⁹⁹ Para tentar conter interferências do tipo, “em muitos países, os auditores têm mandato superior ao ciclo das eleições, com a sua desvinculação, dessa forma, da lógica da renovação política (Bélgica, Suécia, Espanha, Estados Unidos). Medida “ainda mais radical para garantir a independência dos membros diretores dos Tribunais é o modelo do cargo vitalício (Alemanha, França, Inglaterra, Itália)” (SPECK, 2000, p. 48).

que em ministros de origem exclusivamente política¹⁰⁰, na atuação de numerosos membros, plurais, amenizando seus possíveis efeitos¹⁰¹.

Apesar de tudo que foi dito sobre esses instrumentos, não foi avaliado o nível de importância que possuem na manutenção da independência funcional do Tribunal de Contas: se são indispensáveis, como a vinculação constitucional das competências, ou apenas úteis, como a autonomia administrativa e financeira. A resposta pode vir na forma de abstração – não que raciocínio semelhante àquele que julgou dispensável a autonomia administrativa e financeira não possa ser utilizado; a intenção é somente apresentar uma nova maneira de ver a situação. Está claro que todos os elementos apresentados, objetivos e subjetivos, protegem, de uma ou outra forma, a independência do Tribunal. A diferença, para esta construção, é o que está por trás das ameaças; na boa ou má intenção daquele que, ao agir, compromete a independência funcional do órgão. Nenhuma dessas novas circunstâncias, responsáveis pela defesa individual de cada membro da instituição, é tão relevante a ponto de ser imprescindível à independência do Tribunal de Contas. Isso porque todas elas, para mostrar o seu valor, pressupõem manifesta vontade de lesar aquela condição tão cara ao órgão de controle. O descumprimento das normas que carregam essas garantias não compromete, por si, a prerrogativa do Tribunal de operar com independência; serve de estímulo, mas não prescinde de reação direcionada à obtenção do fim contrário aos interesses da República. É o que acontece, também, com a autonomia administrativa e financeira: a inobservância das normas que a mantêm, a ingerência externa sobre a gestão do Tribunal, não implica em inevitável

¹⁰⁰ Apesar da *origem exclusivamente política*, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Agravo Regimental na Medida Cautelar na Reclamação nº 6.702, suspendeu a nomeação de conselheiro de Tribunal de Contas nomeado pelo irmão, governador do Estado. O STF considerou aplicável o enunciado da Súmula Vinculante nº 13, que veda o nepotismo, por não ocupar o membro do órgão de controle “cargo político”, mas “estritamente administrativo”, hipótese em que o parentesco entre nomeante e nomeado, ressalvados os casos de nepotismo cruzado e de fraude à lei, como ficou assentado na decisão anterior do Recurso Extraordinário nº 579.951, não macula o ato. Ao contrário do que acontece com conselheiros e ministros dos Tribunais de Contas, que “não participam, direta ou indiretamente, das decisões governamentais” (DI PIETRO, 2006, p. 501), o vínculo que os agentes políticos têm com o Estado “não é de natureza profissional, mas de natureza política. [...] o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, [...] candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade”. Por isso, “são agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores” (BANDEIRA DE MELLO, 2016, p. 257-258). Infelizmente, o Supremo não pôde decidir definitivamente o caso: o ato de nomeação do conselheiro estadual foi declarado nulo na origem, o que prejudicou o objeto da Reclamação.

¹⁰¹ A “divisão do poder decisório entre o corpo profissional e a cúpula neutraliza as decisões da instituição contra ingerência política” (SPECK, 2000, p. 48). Interessante é que “a concepção de decisões colegiadas tem a dupla função de proteger o controlador e o controlado”. [...] De um lado, a avaliação institucional, produzida em conjunto, protege “os membros do Tribunal de retaliações externas em virtude de decisões tomadas”; de outro “garante ao administrador controlado uma avaliação mais equilibrada por parte do tribunal” (SPECK, 2000, p. 50).

prejuízo à independência da instituição. O que pode haver é a utilização do orçamento como moeda de troca; o repasse de recursos, ainda que para inteira aplicação no Tribunal, mediante favorecimento ilícito, mas desde que haja vontade em corromper. Agora, a independência funcional do Tribunal de Contas é manchada sempre que a sua competência é desrespeitada. O infrator da norma pode nem imaginar que a descumpra; na verdade, não raras vezes tem a certeza de que age conforme o Direito, em manifesta boa-fé, ao conflitar com o Tribunal. Não importa: no momento em que pratica ato da esfera de atribuições do Tribunal de Contas, compromete-lhe a independência funcional; atinge-lhe a liberdade de exercer aquela parcela da atividade de controle prevista na Constituição.

5 CONCLUSÃO

O Estado não nasceu com a humanidade. Em algum momento, em tempos e lugares distintos, o modo comunitário e desordenado tornou-se obsoleto; não mais correspondia às demandas da sociedade. Provavelmente por alguma necessidade ou fatalidade, social ou psicológica, os agrupamentos dispersos admitiram submissão a um chefe ou mesmo a um grupo com autoridade superior. Surgia a soberania, o elemento que faltava para, com povo e território, que já existiam, constituir o Estado. Além de prerrogativas de poder, essas circunstâncias deixam claro que o Estado nasceu com uma finalidade. No início, autoritário, assegurava a segurança interna, mas não tinha freios para, uma vez desobedecido, atacá-la, puni-la. Depois, cada vez mais brando, passou a assumir progressivamente mais responsabilidades, com destaque para inúmeras prestações de serviço à população. Num momento, em virtude da complexidade que havia alcançado a máquina pública, o Estado precisou desenvolver mecanismos de administração dos recursos que recolhia, geria e aplicava, medidas que costumam ser compreendidas na expressão atividade financeira.

O Estado, quando toma recursos da sociedade, por eles se responsabiliza. A lógica é a mesma do direito privado: se um particular toma bem alheio, responsabiliza-se por ele, e passa a dever ao verdadeiro dono uma série de obrigações, como de guarda e conservação. Embora o direito brasileiro regule essas obrigações, como é o caso daquelas havidas entre depositante e depositário, ela decorre mesmo da natureza das coisas, da consciência humana. Como reflexo, mesmo nos lugares em que a responsabilidade pelo bem de terceiro não passa pelos códigos de conduta locais; ou naqueles em que não há ordenação positiva alguma, sobre qualquer matéria; ou, ainda, num cenário fictício em que todo conteúdo jurídico tenha se perdido, decomposto enquanto matéria e esvaziado das mentes; sempre existirá um liame entre quem entrega a coisa e quem a recebe, um dever intrínseco de bem administrar a que equivale um direito natural. Um direito que não responde a tempo ou espaço, que vale para todos e em toda parte.

A prestação de contas é mais um daqueles deveres correlatos à responsabilidade. A obrigação de apresentá-las pode surgir de várias formas. Por exemplo, o fato em que se funda a obrigação pode ter fundamento em norma expressa geral, prevista em lei ou em qualquer outro veículo normativo capaz de obrigar a todos; ou ser restrita às partes, quando fruto de acordo, seja qual for a espécie contratual. Ele pode mesmo não encontrar respaldo explícito nesses textos, e ainda assim ter sustentação jurídica; pode decorrer do ordenamento como um todo ou de parte dele, dos princípios que daí emanam, da força normativa que possuem. Na verdade, o

fato não precisa sequer estar previsto em lei, por algum daqueles cenários ou qualquer outro não pensado: não existe responsabilidade pela gestão de bem alheio sem o consequente dever de prestar contas. É uma causa intrínseca, necessária e natural. Ainda assim, a prestação de contas enquanto instituto do direito obrigacional também pode ser avaliada pela técnica jurídica. Como qualquer outra obrigação, tem partes, objeto e vínculo. No caso brasileiro em particular, a Constituição Federal teve cautela: tentou compreender o máximo de pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, no artigo que impõe a prestação de contas.

A Constituição Federal prevê um sistema de fiscalização, de que participam vários agentes, o Ministério Público, o Tribunal de Contas, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, cada qual nos limites a eles traçados. Ainda, inovou ao permitir que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato possa, na forma da lei, denunciar irregularidades. Entretanto, foi um longo caminho até alcançar essa evolução. A previsão de estruturas complexas de fiscalização é algo relativamente recente na história: surgiram na maior parte da Europa no início do século XVIII. O Brasil percorreu caminho semelhante. A partir da Proclamação da República, todas as Constituições do país, promulgadas ou outorgadas, prescreveram um sistema mais ou menos complexo de fiscalização das finanças públicas. Alguns avanços brasileiros recentes foram a criação do Conselho Nacional de Justiça, o gradual aumento das atribuições e prerrogativas do Tribunal de Contas, e a ampliação das balizas ou critérios de controle. É possível dizer que a Constituição em vigor alargou o campo de fiscalização como nenhuma outra o havia feito até então: hoje, em regra, tudo pode ser objeto do controle.

O Poder Legislativo cumpre papel de destaque nesse cenário, posição que decorre da sua condição especial de representante do povo, o verdadeiro dono, em essência, dos recursos manejados pelo Estado. Por isso que esse direito de fiscalizar a atividade financeira do Estado, ou de fiscalizar a utilização de recursos que em último grau lhe pertencem, está no rol dos direitos fundamentais, providência que deve ser assegurada ainda que prevista de maneira expressa no ordenamento jurídico. As raízes do controle parlamentar remontam à Magna Carta, e as da sua universalização, à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, documentos firmados em países cujos instrumentos de controle atuais encontram alguma correspondência no Brasil. São os casos, por exemplo, das Comissões de Inquérito e Tribunais de Contas, com relação à Inglaterra e à França, respectivamente. Sobre os limites do exercício de fiscalizar, além dos instrumentos apropriados, com seus ritos e formas (pedidos de informação, convocações etc.), que não deixam de ser óbices à atuação da autoridade supervisora mal-

intencionada; a observação obrigatória de certos critérios de julgamento delimitam o alcance da atividade (legalidade, legitimidade etc.); além da própria função do fiscalizado, que precisa corresponder aos interesses que o órgão de controle visa proteger (precisa exercer atividade contábil, financeira etc.).

O Tribunal de Contas também tem posição essencial no sistema de controle financeiro. Em termos de relevância histórica e institucional, só perde para o Poder Legislativo, aqui e nos países que dispõem de órgão especializado similar. O Tribunal pode ter crescido, governo após governo, em atribuições, garantias e recursos, mas Constituição brasileira alguma jamais lhe qualificou a ponto de pôr à prova o protagonismo jurídico do Parlamento no exercício da função de controle. Das competências previstas no texto constitucional, têm destaque a emissão de parecer prévio sobre as contas anuais do Chefe do Executivo, e o julgamento das contas de administradores e demais responsáveis que causarem, por irregularidade, prejuízo ao erário. A respeito da sua história, a criação do Tribunal de Contas foi um processo longo e complexo. Depois de muitas discussões, projetos apresentados e rejeitados, Rui Barbosa, durante o governo provisório, conseguiu fazer baixar decreto sobre o assunto, poucos meses antes da promulgação da Constituição de 1891, que o constitucionalizou.

Existe longa controvérsia a respeito da autonomia do Tribunal de Contas, se ele integra ou não o Poder Legislativo. A verdade é que em matéria de independência funcional, tanto faz a posição do Tribunal de Contas na estrutura política desenhada pela Constituição da República; se ele integra, ou não, o Poder Legislativo, ou se tem, ou não, autonomia administrativa e financeira. Seja qual for o seu lugar no cenário jurídico brasileiro, o que interessa é a liberdade (ou a sua falta) que o órgão possui no exercício do controle externo da Administração; se o Parlamento pode, ou não, embargar-lhe a atuação. Para resumir: o Tribunal de Contas, compondo ou não o Poder Legislativo, gozando ou não de autonomia administrativa e financeira, tem independência para exercer, exclusivamente ou em cooperação com o Parlamento, mas sem interferências naquilo que lhe cabe, a função de controle, segundo critérios próprios de julgamento, e nos limites definidos pelas normas de competência. Isso porque as competências do órgão são incomunicáveis e estão resguardadas na Constituição. Fatores como autonomia administrativa e funcional, garantias individuais dos integrantes, relativas ao órgão ou a seus membros, não importa, são convenientes para assegurar que nenhum interesse externo comprometa o exercício da função de controle pelo Tribunal, mas não suportam, sozinhas, o peso da missão.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- ABREU, Ana Claudia Donner; FIALHO, Francisco Antônio Pereira; HELOU, Angela Regina Heinzen Amin. As possibilidades epistemológicas para a ampliação da teoria da Administração Pública: o Novo Serviço Público. In: Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração, 3, 2013, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Organizações, Racionalidade e Desenvolvimento, 2013.
- ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **Controle das transferências financeiras da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- AYRES BRITTO, Carlos. O regime constitucional do Tribunal de Contas. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Org.). **Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 172-185.
- _____. O regime jurídico do Ministério Público de Contas. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 4, ano II, p. 26-37, mai./nov. 2016. Semestral.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.
- BARBOSA, Rui. Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 30, n. 82, p. 253-262, out./dez. 1999. Trimestral.
- BOBBIO, Norberto. **A Teoria das formas de governo**. 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.
- _____. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Edipro, 2017.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do Estado**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BRITTO MACHADO, Hugo de. **Curso de direito tributário**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº 848.826/DF, Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. Relator para o acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 10 de agosto de 2016. **Diário da Justiça Eletrônico nº 174**.
- BUGARIN, Bento José. O sistema de fiscalização dos recursos públicos federais adotado no Brasil. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 26, n. 64, p. 47-57, abr./jun. 1995. Trimestral. Palestra proferida pelo Ministro-Substituto do TCU, no Segundo Congresso de Auditoria Integral, realizado em junho de 1995, em Buenos Aires, Argentina. 284 p.
- BUZAID, Alfredo. O Tribunal de Contas do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 62, n. 2, p. 37-62, 1967. Anual.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial: direito de empresa**. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. 1 v.

_____. **Curso de Direito de Família**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 5 v.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

COTIAS E SILVA, Artur Adolfo. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). In: **A história do Tribunal de Contas da União: prêmio Serzedello Corrêa 1998**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1999. p. 19-141.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FAUST, Jéssica Matias. **Conto de Fadas por RestaNóis Cia Livre de Teatro: do nascimento aos primeiros passos de um grupo de atrizes de rua**. 2013. 84 f. TCC (Graduação) – Curso de Artes Cênicas, Centro de Comunicação e Expressão, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

FERNANDES, Flávio Sátiro. Prestação de contas – instrumento de transparência da Administração. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 26, n. 64, p. 37-46, abr./jun. 1995. Trimestral.

_____. O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 65, jan./jun. 1991. Semestral.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 142, p.167-189, abr./jun. 1999. Trimestral.

FURTADO, J.R. Caldas. **Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

_____. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília**, v. 35, n. 109, p. 61-89, mai./ago. 2007. Trimestral

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GHISI, Adhemar Paladini. O vereador como auditor das câmaras municipais. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 29, n. 78, p. 15-23, out./dez. 1998. Trimestral.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. Tradução de Dario Canali. Porto Alegre: L&PM editores, 1980.

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

JARDIN, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de Direito Financeiro e Tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

LAUBÉ, Vitor Rouf. Considerações acerca da conformação constitucional do Tribunal de Contas. **Revista de informação legislativa, Brasília**, v. 29, n. 113, p. 307-326, jan./mar. 1992. Trimestral.

- LIMA, Nelia Pamplona C.; PEIXOTO, João Paulo M. O controle dos recursos públicos e a função política do Legislativo: aspectos da experiência internacional. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 36, n. 141, p. 181-199, jan./mar. 1999. Trimestral.
- LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2010. Cap. 7. p. 245-255.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- MARANHÃO, Jarbas. Origem dos Tribunais de Contas: evolução do Tribunal de Contas no Brasil. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 29, n. 113, p. 327-330, jan./mar. 1992. Trimestral.
- MARTINS, Ives Grandra da Silva Martins. Tribunal de Contas é órgão auxiliar do controle externo do Poder Legislativo e não, institucionalmente, órgão equiparado ao regime dos tribunais – reflexões sobre sua disciplina jurídica – opinião legal. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 40, n. 111, p. 53-62, jan./abr. 2008. Trimestral.
- MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. Atualização de José Emmanuel Burle Filho et al. São Paulo: Malheiros, 2016.
- _____. **Direito Municipal Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1991.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MILESKI, Saul Helio. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- _____. **Curso de Direito Financeiro**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- PACIULLI, José. **Direito Financeiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 173. 412 p.
- PEREIRA, Osny Duarte. **Que é a Constituição?** Crítica à Carta de 1946 com vistas a Reforma de Base. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A., 1964. 340 p. (Cadernos do povo brasileiro, 23)
- REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2010. Cap. 3. p. 53-77.
- ROSA JUNIOR., Luiz Emygdio da. **Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- SADEK, Maria Tereza. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem *fortuna*, o intelectual de *virtù*. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2010. Cap. 2. p. 11-24.
- SCLIAR, Wremyr. Controle externo brasileiro: Poder Legislativo e Tribunal de Contas. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 46, n. 181, p. 249-275, jan./mar. 2009. Trimestral.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013

SOUSA, Rubens Gomes. **Compêndio de legislação tributária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1954.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. 226 p. (Pesquisas, 21).

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1990.

ZYMLER, Benjamin. Questões de controle. Controle das Finanças Públicas no Brasil: visão atual e prospectiva. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 29, n. 76, p. 15-42, abr./jun. 1998. Trimestral.