

## O papel dos Tribunais de Contas na atual conjuntura política e econômica do país: uma questão de cidadania

**Dalton Tria Cusciano**

Estudante de Direito  
Graduando da 1ª turma de Direito  
da Escola de Direito de São Paulo  
da Fundação Getulio Vargas(EDESP/FGV).

**Resumo:** A importância do Tribunal de Contas reside no seu papel de controle da administração pública e de sua imagem como verdadeiro guardião do dinheiro público, que por ser público é de todos, pressuposto este usualmente ignorado pela coletividade. Todavia, sua tarefa de guardião é desafiada cotidianamente, por gastos de duvidosa qualidade ou necessidade realizados por agentes da máquina estatal que utilizam nosso dinheiro como meio exclusivamente político, de questionável benefício ao interesse público. Logo, enquanto todos deveriam interessar-se pelos gastos do Estado, poucos o fazem, transformando sua atuação em um Álamo, que resiste bravamente, esperando diariamente o reforço de cidadãos para auxiliarem em uma fiscalização que vise a efetiva gestão responsável e justa da coisa pública. Por fim, devemos ter em mente que não cabe somente ao Tribunal de Contas o combate e a prevenção do uso equivocado da máquina estatal, e sim principalmente a nós, cidadãos.

Os alicerces para a lógica do Tribunal de Contas irradiaram da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789, que em seu 15º artigo proclamava: “A sociedade tem direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”.

Introduzido no Brasil, sob os ensinamentos de Ruy Barbosa em 1890, o Tribunal de Contas era definido na exposição de motivos como “corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislação, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e

juízo, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional”.

Já na lição de Sérgio Ferraz, “Os Tribunais de Contas são artífices da democracia e do Estado de Direito neste País. São construtores da moralidade pública e, portanto, têm uma atividade praticamente sacerdotal”.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas passou a obedecer aos ditames dos artigos 70 a 75 de nossa Carta Magna visando efetivar o controle da administração pública, orientando que a mesma atuasse de acordo com os princípios constitucionais, focando-se sempre no interesse público, por mais diluído que tal conceito seja.

O Tribunal de Contas, pertencente ao Poder Judiciário, é o órgão máximo de auxílio ao Poder Legislativo, no exercício do controle externo da Administração Pública. Logicamente que para exercer efetivamente tal controle a independência e a autonomia são basilares.

### **Mas o que seria essa idéia de controle?**

O surgimento da figura do Estado como único detentor de poder e veículo de representatividade supra-individual levou ao necessário surgimento de mecanismos de controle da atuação estatal, a fim de se coibir abusos e arbitrariedades do mesmo frente aos indivíduos.

Para Evandro Martins Guerra, o controle da Administração seria

A possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos

desejados, e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se na verdade de , de poder-dever de fiscalização, já que, uma vez determinado em

lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização do agente infrator<sup>1</sup>

Eduardo Lobo Gualazzi também contribui para o tema, enunciando que

O princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrasteamento, supervisão e gestão integral da Administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central, com o escopo de vigilância, orientação e correção, prévia ou posterior, de atos administrativos e de atos, decisões e atividades materiais de administração<sup>2</sup>

Evidentemente tal controle não pode ser meramente formalista, devendo se analisar empiricamente os fatos, os princípios, principalmente os da razoabilidade e proporcionalidade dos atos estatais, que devem, como já dito anteriormente, preservar sempre o interesse público.

Nada fácil é a tarefa de conciliar um sistema que forneça todas as garantias, devido principalmente ao conflito entre princípios e interesses com a eficácia no controle dos atos estatais, uma vez que essa eficácia muitas vezes é obstada pela qualidade do gasto público.

**Sabemos que podemos controlar os gastos públicos, mas podemos controlar naquilo que gastamos?**

Por não existir um conceito estanque sobre o que seria interesse público, a administração pode priorizar obras que não são tão necessárias quanto outras, em nome de um prestígio político maior, que gerará votos e conseqüentemente a permanência no cargo, levando o Estado a realizar obras importantes, porém não prioritárias, que se adequem fiscalmente as receitas obtidas, mas que atendam determinado interesse público e não o todo.

<sup>1</sup> GUERRA, Evandro Martins, Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas, Belo Horizonte, Fórum, 2003.

<sup>2</sup> GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho, Regime jurídico dos Tribunais de Contas, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1992.

Um controle daquilo que gastamos encontra respaldo constitucional, uma vez que, conforme enuncia o artigo 212 da Constituição Federal, “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

### **Como pode o Tribunal de Contas aprovar qualitativamente os gastos governamentais? Caberia ao Tribunal de Contas essa análise qualitativa?**

Se pensássemos analogamente nas agências reguladoras e na teoria da captura, veríamos que num ambiente de falhas de mercado, em especial de monopólio natural, o poder público deve interferir nas escolhas de uma firma e, para que bem o faça, precisa conhecer profundamente as atividades da firma para induzi-la a prover o serviço de maneira eficiente. O conhecimento das informações econômico-financeiras e operacionais, nesse contexto, é fundamental. A própria firma, no entanto, é a melhor conhecedora dessas informações, e é razoável assumir que ela não as fornecerá caso possa ter seus lucros comprometidos pela atuação do regulador.

As decisões tomadas pelo regulador estão subordinadas às informações fornecidas pelos regulados. Como não dispõe de instrumentos de mensuração, o melhor que tem a fazer o regulador é criar um sistema que induza a firma a revelar as informações que ele necessita ou a induza a ser eficiente e repartir ganhos de eficiência com os consumidores.

Podemos dizer então que os Poderes Legislativo e Executivo são os que melhor conhecem as necessidades da coletividade. Entre-tanto, ao invés de não fornecer as informações pelo lucro, poderão omiti-las por motivos políticos, em nome de ações que gerem mais votos ao invés de maior bem-estar da população.

## **O Tribunal de Contas não dispõe de instrumentos de mensuração da qualidade dos gastos públicos, tampouco é competente para tal mensuração**

A Constituição Federal não atribui essa função ao Tribunal de Contas, logo tal análise que ocorreria *ex officio* seria ilegítima e ilegal, sinalizando entretanto a Constituição em seu artigo 31 § 3º um caminho:

As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Logo, nas mãos do contribuinte, assinantes do pacto social, criadores do Estado, reside a legitimidade para se questionar os gastos públicos, devendo todos os Tribunais de Contas incentivar ao máximo a participação social na construção dos gastos públicos, participação esta que não deve ocorrer somente na época das eleições, mas sim no exercício cotidiano da cidadania.

Numa visão contemporânea em que se vislumbram os Tribunais de Contas como órgãos a serviço da sociedade, deve-se defender a necessária excelência no exercício do controle, indispensável para o aperfeiçoamento da administração pública, assegurando a efetiva e regular gestão da coisa pública, em benefício da sociedade, reafirmando o primado da ética, da responsabilidade, da justiça, do profissionalismo, e, mais importante, da cidadania.

---

### **Bibliografia**

ANHAIA MELLO, José Luiz de. Ruy, Instituidor da Justiça de Contas. Tribunal de Contas de São Paulo, 1974.

Constituição Federal de 1988

## Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão

FERRAZ, Sérgio, apud Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, edição n. 03 de 2003 - Ano XXI.

GUERRA, Evandro Martins, Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas, Belo Horizonte, Fórum, 2003.

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