

**Weider Silva Pinheiro**

Doutorado em andamento em Business Administration pelo  
LOGOS University International – UNILOGOS.  
Mestrado em Master in Legal Sciences pela  
Universidad Martin Lutero – UML.  
Graduação em Gestão de Recursos Humanos pela  
UNIAO BRASILEIRA DE FACULDADES - UNIBF.

**Jhonata Jankowitsch**

Doutorado em Doctor of Business Administration pelo  
LOGOS University International – UNILOGOS.  
Mestrado profissional em Master Of Science In  
Internacional Business – Negocios Internacionais pelo  
Must University – MUST.  
Graduação em Ciências Contábeis pela  
Faculdade Paraíso do Norte – UNIBF.

## RESUMO

Controle, transparência e segurança jurídica são temas indispensáveis para o estabelecimento de ambiente propício tanto para negócios quanto para a promoção do bem estar social. Os tribunais de contas são órgãos de controle que objetivam justamente garantir o controle, transparência e segurança jurídica nas relações governamentais, fazendo parte da organização do poder Legislativo e demais poderes da República, sendo o Tribunal de Contas da União um órgão de controle externo do poder executivo subordinado ao poder legislativo, um fiscalizador das atividades dos poderes constituídos e um agente da manutenção do caráter e princípios republicanos da organização estatal. A importância dos Tribunais de Contas reside justamente em sua posição no espectro organizacional da república e na sua missão constitucional de servir de baluarte contra eventuais malfeitos praticados por agentes e por órgãos públicos, tendo se tornado essenciais para a manutenção do Estado Democrático de Direito, ao passo que auxilia os três poderes na realização de suas competências constitucionais e assumem ainda, a tarefa de ao exercer o controle das contas públicas, representar o controle social do povo, compreendido como real detentor dos poderes do Estado e destinatário de suas atuações, não importando para tanto qual seja a disposição dos mandatários de momento.

**Palavras-chave:** tribunal de contas; estado democrático de direito; transparência e controle; combate à corrupção; segurança jurídica.

## INTRODUÇÃO

Independente da forma de governo que esteja estabelecida, temas como controle, transparência e segurança jurídica são indispensáveis para o estabelecimento de um ambiente propício para os negócios e para a promoção do bem estar social. Dessa maneira, os órgãos de controle fazem parte da organização do poder Legislativo e demais poderes da República.

Funcionando de forma independente, a história do Tribunal de Contas da União do Brasil remonta às Juntas das Fazendas, concebidas no ano de 1680 e criadas para fiscalizar as Capitânicas junto à Fazenda do Rio de Janeiro e subordinada à Coroa Portuguesa.

Já nos primeiros anos do Império, por iniciativa do Visconde de Barbacena Felisberto Caldeira Brandt e do jurista José Inácio Borges, ambos Senadores Imperiais, a proposta do Tribunal de Contas da União foi apresentada ao Senado Imperial, ao que imediatamente se apresentou a celeuma técnica se as contas públicas deveriam ser controladas por um órgão externo ou se os próprios executores do orçamento é que deveriam fiscalizar suas pastas e orçamentos.

O Tribunal foi finalmente instituído por meio do decreto nº 966-A de 1890<sup>1</sup>, já no período Republicano, por iniciativa do então ministro da Fazenda, o jurista Rui Barbosa, que assim disse acerca do órgão:

O primeiro dos requisitos para a estabilidade de qualquer forma de governo constitucional está em que o orçamento deixe de ser uma simples combinação especiosa como mais ou menos tem sido sempre entre nós, e revista o caráter de realidade segura, solene, inacessível a transgressões impunes. [...]

É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso no seu mecanismo e fraco na sua execução. O Governo Provisório reconheceu a urgência inevitável de reorganizá-lo; e acreditar haver lançado os fundamentos para essa reforma radical com a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura que, colocado em posição autônomo, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem riscos de converte-se em instituição de ornato aparatoso e inútil<sup>2</sup>.

Na Constituição de 1988, em seus artigos 70 e 71, está consagrado

---

<sup>1</sup> BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1980**. Rio de Janeiro, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>. Acesso em: 07 dez. 2022.

<sup>2</sup> BARBOSA, Rui. Tribunal de Contas. In: BARBOSA, Rui. **Obras Completas de Rui Barbosa (OCRB)**: tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1891. Volume 18. p. 361.

o Tribunal de Contas da União. O texto constitucional o estabelece como órgão de controle externo do poder executivo subordinado ao poder legislativo. No texto da lei:

Art. 70.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71.

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (...)³.

Os tribunais de contas coadunam com a própria estrutura organizacional do atual modelo de Estado, profundamente marcado pelo conceito de bem estar social e em que o cidadão é visto e compreendido como sujeito destinatário de direitos e de garantias fundamentais, para Motta:

A separação de poderes sofreu considerável mudança com o novo constitucionalismo pautado, entre outras características, pelo primado dos direitos fundamentais, de forma que permaneceu o sentido original da limitação ao poder, embora não como um fim em si mesmo ou como uma luz para o brilho da lei. Ao contrário, a dimensão instrumental do princípio deve prevalecer como esteio para a realização dos direitos fundamentais e dos objetivos de cada Estado. Isto exige que as concepções originais do princípio sejam confrontadas com o ordenamento de cada Estado, não mais prevalecendo com valor dogmático e receita universal⁴.

---

³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 15 nov. 2022. Art. 70 e 71.

⁴ MOTTA, Fabrício. **Função normativa da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 57.

Nasce, dessa maneira, não necessariamente sua existência, mas seus princípios ordenadores, de uma noção tripartida dos poderes do Estado de forma que se possa não restringir, mas limitar os poderes constituídos da República e ampliar o modelo de pesos e contrapesos<sup>5</sup>.

Nesse sentido, a instituição de Tribunais de contas serve para fiscalizar a atuação dos entes federativos no destinação da Rês Pública, exercendo o controle externo com vistas a obter a transparência da atuação estatal e otimizar os gastos públicos para melhor suprir as necessidades e demandas sociais.

Este trabalho tem como objetivo discorrer acerca da importância dos Tribunais de Contas, segundo teóricos brasileiros e de acordo com a legislação nacional, especialmente no que tange os temas transparência e controle.

## METODOLOGIA

Essa é uma pesquisa do tipo exploratória quanto a seus objetivos. A pesquisa exploratória permite ao pesquisador conhecer mais acerca de determinado assunto, sendo indicado para situações em que se pretende explorar a área de conhecimento em que se insere o tema em comento, quando se deseja aprimorar hipóteses, ou mesmo desenvolver conceitos e elaborar ideias ante a discussão proposta<sup>6</sup>.

Trata-se ainda de uma pesquisa do tipo descritiva, pois visa a descrição do fenômeno estudado e de suas características<sup>7</sup>.

Quanto aos procedimentos utilizados para coleta de dados, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, que se baseia em textos já publicados, anteriormente analisados por outros autores, tais como livros e artigos científicos<sup>8</sup>. Sua finalidade, para Sousa, Oliveira e Alves<sup>9</sup>, é o aprimoramento do conhecimento.

Utilizou-se também o método de pesquisa documental, que de acordo com Kripka, Schelle e Bonotto<sup>10</sup>:

---

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. Ed. São Paulo: Malheiros, 1988.

<sup>6</sup> GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

<sup>7</sup> RAMPAZZO, Lino. **Metodologia científica: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação**. São Paulo: Loyola, 2002.

<sup>8</sup> FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

<sup>9</sup> SOUSA, Angélica Silva de; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; ALVES, Laís Hilário. A Pesquisa Bibliográfica: princípios e fundamentos. **Cadernos da Fucamp**, [S.l.], v. 20, n. 43, p. 64-83. 2021. Disponível em: <https://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/cadernos/article/download/2336/1441#:~:text=A%20pesquisa%20bibliogr%C3%A1fica%20est%C3%A1%20inserida,cient%C3%ADfica%20de%20obras%20%C3%A1%20publicadas..> Acesso em: 30 mar. 2022.

<sup>10</sup> KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLE, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de Investigaciones UNAD**, Bogotá, v. 14, n. 14, p. 55-73, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/revista-de-investigaciones-unad/article/viewFile/1455/1771>. Acesso em: 13 dez. 2022..

[...] consiste num intenso e amplo exame de diversos materiais que não foram utilizados para nenhum trabalho de análise, ou que podem ser reexaminados, buscando-se outras interpretações ou informações complementares, chamados de documentos.

Assim sendo, adotou-se uma abordagem qualitativa, uma vez que, ao não se tratar de uma abordagem rigidamente estruturada, permite aos pesquisadores a exploração de enfoques variados<sup>11</sup>, se mostrando como um tipo de pesquisa ideal na busca pela interpretação de significados e características demonstrados pela pesquisa<sup>12</sup>. Uma pesquisa com abordagem qualitativa permite ainda uma melhor exploração de possíveis contradições e paradoxos que porventura surjam durante sua execução<sup>13</sup>.

## DA CONCEITUALIZAÇÃO DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

No contexto da administração pública, podemos definir o controle como sendo a faculdade e o dever que um poder da República possui de fiscalizar, orientar e corrigir a conduta funcional de um outro poder, tanto de forma direta quanto através de órgão especializados<sup>14</sup>.

A fiscalização da atividade dos poderes constituídos figura como sendo responsabilidade de todo o conjunto da administração pública direta e indireta quanto da atuação dos próprios órgãos em si quanto da atuação de seus agentes para manter tais condutas em observância estrita da lei e da legitimidade de seus atos, de forma que, na atuação estatal dos poderes da União, não se verifique a intromissão de um poder sobre o outro.

Embora as condutas exigidas pelos órgãos e agentes públicos não tenham uma definição específica na Constituição Federal, através de um capítulo ou seção, seus requisitos gerais encontram-se defesos no artigo 37, que versa sobre a administração pública:

Art. 37.

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e**

---

<sup>11</sup> ARAÚJO FILHO, Gilberto Carlos De. Influências do capital intelectual nas organizações: A correta gestão dos recursos intangíveis. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 05, Ed. 10, Vol. 18, pp. 77-91. Outubro de 2020. ISSN: 2448-0959, DOI: 10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/administracao/intelectual-nas-organizacoes.

<sup>12</sup> RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

## eficiência<sup>15</sup>.

Existem, portanto, diversos tipos de controle da administração pública que variam conforme o Poder, órgão ou autoridade que o execute. Sua classificação se dá conforme a origem, o momento e a amplitude do exercício.

O primeiro controle que encontramos e aquele exercido pelo próprio órgão que pratica o ato administrativo, o chamado controle externo estipulado no artigo 74 da Constituição Federal:

### Art. 74.

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;  
IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União<sup>16</sup>.

Interessante ressaltar o que traz o parágrafo primeiro, no entanto, que expressamente traz o comando de que os responsáveis pelo controle interno, tão logo tomem ciência de irregularidade ou ilegalidade comunicarão ao Tribunal de Contas da União, o que, de certa maneira, impõe à administração

---

<sup>15</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 15 nov. 2022. Art. 37. Grifo nosso.

<sup>16</sup> Ibidem, art. 74.

pública o controle interno submetido ao controle externo, e ainda, conquanto o que vemos no parágrafo 2º, podemos constatar que a função de fiscalizar a atuação dos poderes públicos cabe a todo cidadão ou entidade.

Quanto ao controle externo, é aquele realizado por órgão estranho ao órgão que realizou o ato controlado, como por exemplo o controle realizado das contas dos poderes Executivo e Judiciário pelo poder Legislativo, ou ainda a anulação de um ato do poder Executivo pelo poder Judiciário; ou ainda a imposição normativa constitucional da publicização para apreciação popular das contas municipais, defeso no artigo 31 da CRFB/88:

Art. 31.

A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º - 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.

§ 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais<sup>17</sup>.

O controle é dessa forma todo aquele rol de ações que os órgãos e agentes públicos tomam conquanto as verificações dos atos praticados tanto em âmbito interno quanto em âmbito externo dos órgãos e entidades que lidem com a coisa pública, podendo ser realizado à priori, ou seja, antes do ato em si, ou em sua forma concomitante, enquanto o ato esteja a se realizar, ou em sua modalidade corretiva, depois do ato já ter sido tornado efetivo, quer seja acerca da legitimidade ou legalidade do ato ou ainda acerca do mérito do ato em si.

## Da Transparência

O próprio conceito de transparência dos atos praticados pela

---

<sup>17</sup> Ibidem, art. 31.

administração pública nos conduz ao entendimento de que a coisa pública deve ser gerida de maneira que consiga transferir aos reais titulares do poder público a destinação das receitas e feitos estatais, desta forma conferindo aos órgãos, entidades e agentes públicos seu caráter meramente representativo da população civil brasileira e de suas vontades.

Tal princípio, ao ser levado à administração pública, evidencia o mandamento constitucional definidor da formulação do Estado de Direito Democrático, estabelecido no Parágrafo único do 1º artigo da Constituição Federal, que versa: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”<sup>18</sup>.

É o princípio republicano por excelência, visto que, na ausência da transparência dos atos dos poderes constituídos, o que se verificaria seria um Estado policial e desprovido assim de qualquer tipo de legalidade ou segurança jurídica, visto que os atos praticados, não sendo publicizados com total transparência, implicaria na realização das vontades de seus agentes ou órgãos<sup>19</sup>.

## DAS FUNÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas surgiram exatamente das discussões acerca da publicidade dos atos administrativos e de seu controle, amplamente marcado pelo princípio republicano e servindo como baliza para a efetivação da separação dos poderes e ainda de seu convívio harmonioso.

Muito se discutiu acerca das decisões dos Tribunais de Contas, visto que, integrando o Poder Legislativo, suas decisões só poderiam gerar coisa julgada em âmbito administrativo, ficando dessa forma possível uma reapreciação pelo poder Judiciário, em que pese o mandamento do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, em que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”<sup>20</sup>.

Dessa maneira, ao conferir as decisões dos Tribunais de Contas poder de fazer coisa julgada, se poderia estar interferindo justamente na harmonia dos demais poderes.

Entretanto, ainda que o argumento de que a coisa julgada seja um atributo de competência exclusiva do poder Judiciário, a Suprema Corte tem entendido de forma pacífica que as decisões dos Tribunais de Contas, conquanto alinhadas a sua competência específica, ou seja, em relação a sua posição jurídica, é capaz de produzir coisa julgada, visto que, em contrário, suas decisões estariam esvaziadas de propósito e sua atuação seria a de um mero emissor de pareceres.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, art. 1º caput.

<sup>19</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado governo**: por uma teoria geral da política. 14.ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

<sup>20</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 15 nov. 2022. Art. 5º, Inciso XXXV.

Este fato pode ser observado no caso julgado pelo STF nos autos do MS nº 5.490, em que restou decidido in verbis: o Tribunal de Contas “exerce a sua competência jurisdicional, livremente, à maneira de um órgão do Poder Judiciário, dizendo o direito como o interpreta”<sup>21</sup>.

Tal decisão corrobora com o texto constitucional e torna claro a não invasão de competências entre os poderes da República ao igualar o poder jurisdicional dos Tribunais de Contas ao poder jurisdicional do Senado Federal em relação aos crimes de responsabilidade, no artigo 52 da Lei 1079/50<sup>22</sup> e no artigo 85 da CRFB/88<sup>23</sup>, afastando, dessa maneira, da apreciação do Poder Judiciário matéria judicial a que órgão de controle ficou competente.

Assim ensina o Ayres Britto:

[...] nenhum Tribunal de Contas é tribunal singelamente administrativo (ao contrário do que se tem afirmado, amiudadamente). Não pode ser tribunal tão somente administrativo um órgão cujo regime jurídico é centralmente constitucional. É dizer: os Tribunais de Contas têm quase todo o seu arcabouço normativo montado pelo próprio Poder Constituinte. Assim, no plano de sua função, como respeitadamente às suas competências e atribuições e ainda quanto ao regime jurídico dos agentes que o formam<sup>24</sup>.

A atribuição, portanto, dos Tribunais de Contas como órgãos autônomos na sua atuação e vinculado ao Poder Legislativo, é justamente exercer o controle dos atos administrativos de maneira permanente e técnica, não vinculada a uma magistratura ou governo de ocasião.

Assim define O'Donnell<sup>25</sup>:

É a realização empreendida por uma instituição estatal com o propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar

---

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 5.490** RJ. Relator: Ministro Antônio Villas Boas. Brasília, 20 de agosto de 1958. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 10 jul. 2017.

<sup>22</sup> BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Rio de Janeiro, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1079-10-abril-1950-363423-normaatuizada-pl.html>. Acesso em: 10 dez. 2022.

<sup>23</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constituicao/constituicao.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constituicao/constituicao.html). Acesso em: 15 nov. 2022.

<sup>24</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos Tribunais de Contas**. Interesse Público, Porto Alegre, n. 13, 2002. p. 184-185.

<sup>25</sup> O'DONNELL, Guilherme. **Disonâncias: críticas democráticas a la democracia**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007. p. 114. Tradução nossa.

e/ou punir ações (ou, eventualmente, inações) de outra instituição estatal (ou funcionário individual) que se presumem ilegais, tanto baseados em atos de suposta transgressão como de corrupção. Este conceito de accountability horizontal delimita um tipo específico de interação entre instituições estatais, mais estreito que o vasto conjunto de intercâmbios entre elas. Em todos os casos de accountability horizontal, uma instituição estatal, diretamente, ou através da mobilização de outra instituição (frequentemente um tribunal), se dirige a outra instituição estatal, com base em argumentos legais, a respeito de ações (ou inações) presumidamente ilegais por parte desta.

A questão da atuação do Tribunal de Contas é justamente o controle exercido pela sociedade aos entes e órgãos estatais, conferindo a estes órgãos a função de um controle permanente (accountability horizontal), enquanto cabe à própria sociedade realizar o controle ocasional através das eleições diretas, validando ou não o desempenho de determinado agente em sua atuação no órgão para o qual fora eleito anteriormente (accountability vertical).

Neste entendimento, inserindo os Tribunais de Contas no âmbito da própria manutenção do caráter e princípios republicanos da organização estatal, podemos afirmar que os Tribunais figurem como auxiliares dos poderes constituídos para a efetivação dos objetivos constitucionais pregados pela Carta Magna, nas palavras de Moreira Neto:

Por ser órgão garantidor dos valores político-constitucionais do Estado Democrático de Direito, ou seja, porque exerce funções indispensáveis ao funcionamento dos princípios republicano e democrático, no tocante a um dos mais delicados aspectos de qualquer complexo juspolítico, que é, desde a Magna Carta, a gestão fiscal, como a disposição político-administrativa dos recursos retirados impositivamente dos contribuintes<sup>26</sup>.

Por outro lado, mesmo que componha o Poder Legislativo, nota-se, por sua atuação propriamente dita, o caráter autônomo que possui, porque seria de todo ilógico pensar que um órgão subordinado pudesse julgar os atos do órgão subordinante. Encontra-se assim sua vinculação ao Poder Legislativo apenas em regime de cooperação, e não de atuação, visto que sua função constitucional é a de julgar e não de legislar, ainda que sendo órgão do Poder Legislativo.

---

<sup>26</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. In: SOUZA, Alfredo José de et al. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 60.

## A Importância dos Tribunais de Contas no Combate à Corrupção

Poucos temas levantam mais paixões do que o combate à corrupção, isso porque envolve não apenas os possíveis e eventuais agentes públicos envolvidos, mas também porque nos remete a uma situação governamental de caráter personalíssimo, em que o mandatário do poder age segundo seus próprios interesses e privilegia seus grupos políticos.

Antes de qualquer de coisa, é preciso salientar que o tema Corrupção, por si mesmo, não se trata apenas de desvio de dinheiro público, ou ainda da apropriação dos bens do Estado para interesses particulares, indo muito além disso.

Atos corruptos passam desde tráfico de influência até a má gestão, estando deliberada ou não dos recursos disponíveis ao Estado e seus eventuais desperdícios, como por exemplo o deslocamento de um mandatário sem necessidade pelo território nacional.

A corrupção, em sua acepção ampla, diz respeito do mal uso ou uso indevido dos recursos nacionais, que, por sua própria natureza, são escassos, devido sua origem principal ser justamente o recolhimento de impostos.

Para se ter clareza dos impactos que a corrupção direta e indireta (má utilização dos recursos) gera para a totalidade da sociedade, é preciso que entendamos o Estado como o Ente, em acordo com o texto constitucional, responsável por dirimir questões como saneamento básico, acesso à justiça e ainda temas que necessitam de políticas afirmativas como a redução da discriminação racial, social ou de qualquer tipo<sup>27</sup>.

O Estado tem o dever de fornecer à população os serviços que a ela cabe conquanto cidadãos componentes e acima disso, proponentes do pacto social anteriormente estabelecido.

Quando nos deparamos, quer seja com o desperdício de recursos ou seu real desvio, por óbvio que estamos a falar de falta de recursos justamente para a implantação das normativas e mandamentos constitucionais, ou seja, é objetivamente uma distorção do pacto social estabelecido.

Tendo isso em mente, é preciso atacar frontalmente a atuação dos Tribunais de Contas e as consequências diretas dessa atuação, pois com frequência, o resultado prático de sua operação é justamente a interrupção de alguma atividade, projeto, ou construção que esteja sendo levado a cabo por parte dos Poderes Executivo ou Legislativo e, não raro, levanta questionamentos e até mesmo críticas por parte da população contra o órgão fiscalizador, muitas vezes colocado sob uma dinâmica de disputas de poderes políticos.

Daí a necessidade de uma atuação, por parte destes órgãos, total e eficazmente autônoma dos poderes de ocasião. É certo que, como qualquer outro órgão ou instituição de Estado, também os Tribunais de Contas sejam

---

<sup>27</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 15 nov. 2022.

constituídos por pessoas, e dessa maneira é impossível que não seja, de alguma forma, impactado por preceitos, preconceitos e até mesmo orientações doutrinárias e ideológicas que acompanhem aqueles sujeitos integrantes aos órgãos.

No entanto, ainda que possa haver, aqui e ali, utilizações desses mecanismos de controle de forma aquém de sua real atribuição constitucional, os Tribunais, bem como todas as engrenagens de fiscalização e controle externos dos poderes constituídos da República, figuram como os meios mais eficazes para garantir o cumprimento e o funcionamento da lógica dos freios e contrapesos, tão essencial ao bom funcionamento da tripartição de poderes e ao fortalecimento do Estado de Direito Democrático.

As auditorias dos Tribunais de Contas visam garantir a observância da ordem legal e a regular aplicação dos recursos públicos, não como ente regulador ou destinador, mas sim como instrumento público de controle social, visto que sua atuação serve para que os representantes eleitos, independentemente de suas posições políticas, doutrinárias ou ideológicas façam cumprir os termos da Constituição que deu, por sua vez, origem ao Estado e ao poder que de momento ocupa.

Essa natureza fiscalizadora, ficou ainda mais fortalecida no Brasil, com o advento das leis nº131/2009 (Lei da Transparência)<sup>28</sup> e nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)<sup>29</sup>, posto que se tornaram importante recurso de controle social externo das contas públicas, que acabam por consubstanciar a atuação dos Tribunais de Contas.

Por fim, quanto ao tempo em que essa fiscalização deva ser realizada, de certo que o ideal seria, com vistas a ser mais efetiva, feita de forma prévia ou concomitante ao ato administrativo que gera repercussão financeira ou alterações no erário público.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se, portanto, que a importância dos Tribunais de Contas reside justamente em sua posição no espectro organizacional da república e na sua missão constitucional de servir de baluarte contra eventuais malfeitos praticados por agentes e por órgãos públicos.

Mesmo sendo um órgão atrelado ao Poder Legislativo em sua

---

<sup>28</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Lei da Transparência.** Brasília, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 10 dez. 2022.

<sup>29</sup> BRASIL. Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Lei de Acesso À Informação. Brasília,** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 09 dez. 2022.

estrutura, os Tribunais possuem autonomia quanto de sua atuação constitucional e ainda possuem o poder/dever de julgar dentro dos limites aos órgãos impostos pela carta constitucional.

Apesar de gerar certa celeuma, o caráter jurisdicional dos Tribunais de Contas, ao fazerem coisa julgada, não entram em conflito com o Poder Judiciário, visto que sua competência reside afirmada no texto constitucional e ainda não afasta do Poder Judiciário eventual apreciação dos temas em comento, não quanto ao mérito propriamente dito, mas em relação ao cumprimento do devido processo legal e às demais garantias Constitucionais, como o princípio do contraditório e da paridade de armas.

Outro modo, os Tribunais de Contas são essenciais para a manutenção do Estado Democrático de Direito, ao passo que auxilia os três poderes na realização de suas competências constitucionais e assumem ainda, a tarefa de ao exercer o controle das contas públicas, representar o controle social do povo, compreendido como real detentor dos poderes do Estado e destinatário de suas atuações, não importando para tanto qual seja a disposição dos mandatários de momento.

Em linhas gerais, podemos dizer que os Tribunais de Contas exercem fundamental participação para o fomento e criação de uma sociedade republicana ao ensejar o cuidado do patrimônio público e sua utilização a bem dos interesses públicos estabelecidos pelo texto constitucional através de seus princípios basilares e não desconsiderando o papel do Supremo Tribunal Federal enquanto intérprete deste mesmo texto constitucional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

ARAÚJO FILHO, Gilberto Carlos De. Influências do capital intelectual nas organizações: A correta gestão dos recursos intangíveis. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 05, Ed. 10, Vol. 18, pp. 77-91. Outubro de 2020. ISSN: 2448-0959, DOI: 10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/administracao/intelectual-nas-organizacoes.

BARBOSA, Rui. Tribunal de Contas. In: BARBOSA, Rui. **Obras Completas de Rui Barbosa (OCRB)**: tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1891. Volume 18.

BOBBIO, Norberto. **Estado governo**: por uma teoria geral da política. 14.ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. Ed. São Paulo: Malheiros, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1980**. Rio de Janeiro, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>. Acesso em: 07 dez. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Lei da Transparência**. Brasília, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Rio de Janeiro, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1079-10-abril-1950-363423-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 12527, de 18 de novembro de 11. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Lei de Acesso À Informação**. Brasília, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 09 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 5.490 RJ**. Relator: Ministro Antônio Villas Boas. Brasília, 20 de agosto de 1958. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos Tribunais de Contas**. Interesse Público, Porto Alegre, n. 13, 2002

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLE, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de Investigaciones UNAD**, Bogotá, v. 14, n. 14, p. 55-73, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/revista-de-investigaciones-unad/article/viewFile/1455/1771>. Acesso em: 13 dez. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. In: SOUZA, Alfredo José de et al. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2003

MOTTA, Fabrício. **Função normativa da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

O'DONNELL, Guillermo. **Disonancias: críticas democráticas a la democracia**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia científica: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação**. São Paulo: Loyola, 2002.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.