

**POLLYANE DAS NEVES SOUSA JACINTHO**

**TRIBUNAL DE CONTAS E O COMBATE À CORRUPÇÃO**

**Trabalho de conclusão de Curso  
apresentado à Faculdade Dr. Francisco  
Maeda. Fundação Educacional de Ituverava  
para obtenção do título de Bacharel em  
direito.**

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. MSc. Cristina Elena  
Bernardi Iaroszski**

**ITUVERAVA**

**2019**

**POLLYANE DAS NEVES SOUSA JACINTHO**

**TRIBUNAL DE CONTAS E O COMBATE À CORRUPÇÃO**

**Trabalho de conclusão de Curso  
apresentado para obtenção do título de  
Bacharel em direito, à Faculdade Dr.  
Francisco Maeda. Fundação Educacional de  
Ituverava**

**Ituverava, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_**

**Orientador: \_\_\_\_\_**

**Profª Cristina Elena Bernadi Iaroszkeski**

**Examinador(a): \_\_\_\_\_**

**Prof. Sofia Muniz Alves Gracioli**

**Examinador(a): \_\_\_\_\_**

**Prof. Victor Hugo Polim Milan**



## TRIBUNAL DE CONTAS E O COMBATE À CORRUPÇÃO

JACINTHO, Pollyane das Neves Sousa<sup>1</sup>  
IAROSZESKI, Cristina Elena Bernadi

**RESUMO:** As competências do Tribunal de Contas, bem como, suas atribuições e os meios de controle, tem por tarefa principal, exercer como ente fiscalizador das atividades desenvolvidas pela administração pública, quanto a forma e diretriz com que se usa o dinheiro público. Os conceitos e características primordiais são analisados de forma técnica. As medidas e estratégicas são efetivas no combate à corrupção como, por exemplo, a necessidade de ampliar a transparência na gestão das verbas públicas como mecanismo para coibir práticas de desvio e apropriação indevidas. A análise que estabelece os meios de proteção e fiscalização implementados são meios necessários para evitar que a corrupção desestruture a economia nacional, de maneira que, se possa propiciar a fiscalização e punir os entes e agentes que não cumprem suas competências de maneira legal, dentro das normas e da legislação pátria. São necessários, trazer os mecanismos utilizados pelo Tribunal de Contas no combate à corrupção. Sendo assim, é de suma importância o esclarecimento das atividades desenvolvidas pelos Tribunais de Contas junto à administração pública têm o condão de diminuir a corrupção e qual seria uma possível solução para tentar diminuí-la, uma vez que os tribunais de contas são instituições chave para a prevenção, combate e fiscalização na aplicação do dinheiro público.

**Palavras-Chave:** Tribunal de contas. Fiscalização, Legislação.

## COURT OF AUDITORS AND FIGHTING CORRUPTION

**SUMMARY:** The duties of the Court of Auditors, as well as its attributions and the means of control, have as its main task, to exercise as a supervisory entity the activities developed by the public administration, as to the form and guideline with which public money is used. The concepts and primordial characteristics are technically analyzed. Measures and strategies are effective in combating corruption, such as the need to increase transparency in the management of public funds as a mechanism to curb misappropriation and misappropriation practices. The analysis that establishes the means of protection and enforcement implemented are necessary means to prevent corruption from disrupting the national economy, so that supervision can be provided and punish those entities and agents that do not perform their duties legally within the standards and homeland legislation. The mechanisms used by the Court of Auditors to combat corruption are needed. Therefore, clarifying the activities carried out by the Courts of Auditors with the public administration has the ability to reduce corruption and what would be a possible solution to try to reduce it, as the Courts of Auditors are key institutions for the prevention, combat and enforcement of public money.

**Keywords:** Court of accounts. Supervision. Legislation.

## 1 INTRODUÇÃO

O atual Sistema de Controle Financeiro implantado no Brasil tem como base os Tribunais ou Cortes de Contas, responsáveis pela fiscalização e implantação de diretrizes que constituem as normas que a Administração Pública deve observar dentro de suas atividades.

Trata-se, de maneira geral, de um modelo composto por um órgão colegiado que, afóra da sua função fiscalizadora, exerce também a função de julgamento das contas públicas,

---

<sup>1</sup> Aluna do curso de Graduação *lato Sensu* da Faculdade Dr. Francisco Maeda “FAFRAM”, em Bacharel em Direito, 2019.

podendo, em decorrência dessa competência, aplicar sanções e penalidades aos responsáveis pela gestão dos recursos públicos. Seus membros, via de regra, possuem as mesmas garantias de independência atribuídas aos cargos de Magistratura.

Os tribunais de contas, no geral, possuem natureza colegiada e desempenham função de fiscalização e auditoria e uma função de jurisdição de julgamento, com enfoque na responsabilidade financeira. De maneira ampla, exercem o controle da legalidade e de regularidade, podendo o controle ser exercido *a posteriori* (controle sucessivo) ou *a priori* (fiscalização prévia).

Nesse interim, podemos entender que existem dois momentos que evidenciam a atividade-fim do Tribunal de Contas, ou seja, o interno: tratando do momento em que são recebidas as informações prestadas pelos órgãos jurisdicionados responsáveis, admitindo verificação local e composição de laudo de inspeção; e aquele que podemos nomear de externo, ou pós-fiscalizatório: oportunidade em que os interessados, ou as partes devidamente legitimadas, são chamados a compor o processo, que em sua essência não configura propriamente uma lide. Eis que não há uma pretensão a ser resistida, mas também, não pode ser reduzido a mero procedimento, eis que comporta regras processuais incidentes e específicas, especialmente, surte efeitos que ocasionalmente transformarão em processos de caráter judicial, eleitoral e político-administrativo (Legislativo).

Necessário entender e estabelecer os meios e mecanismos de proteção e fiscalização implementados para que o ente público não seja alvo de fraudes e escândalos de corrupção reiteradamente, e apresentar medidas que efetivamente evitem que a corrupção destrua a economia nacional, de maneira a propiciar a fiscalização e punição dos entes e agentes que não cumprem suas competências de maneira legal, legítima, dentro das normas e da legislação pátria.

Portanto, o presente trabalho tem por finalidade esclarecer quais as atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas junto à administração pública que tem atribuição para controlar, punir e diminuir a corrupção dentro da esfera pública.

## **2. O PAPEL DO ESTADO E DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Ao longo da história, verifica-se que o Estado sempre buscou manter o controle e a fiscalização das rendas públicas, de modo a propiciar a aplicação devida por parte daqueles que são os responsáveis pela gestão e proteção, ante a necessidade de resguardar o dinheiro

público daqueles administradores que não zelam pelo cumprimento da lei e não pautam suas ações nos princípios da legalidade, da moralidade e da transparência. (MILESKI, 2003)

Nessa linha, deve-se entender que o Estado, como detentor e fiscalizador dos bens públicos, deve ser o principal meio utilizado para impedir que os órgãos e entidades públicas sejam vulneráveis a ataques daqueles que deveriam agir com moralidade e legalidade.

Em outras palavras, o Estado deve punir aqueles administradores que oneram a máquina pública, de modo a servir de exemplo para toda a sociedade e para aqueles que se apropriam indevidamente do dinheiro público.

Segundo Mileski:

[...] modernamente firmou-se a importância da existência de um sistema de fiscalização sobre os atos governamentais realizados na atividade financeira do Estado, como forma de preservar a probidade no manuseio dos dinheiros públicos, com o sentido de que a sua aplicação seja sempre efetuada em proveito do povo, especialmente nos Estados de estrutura democrática. (MILESKI, 2003. Pg. 176)

Assim sendo, a forma de fiscalizar e gerir os cofres públicos no Brasil varia ante a ampla extensão de seu território, pois cada governante precisa entender as necessidades do seu Estado, de modo a pontuar quais os aspectos sociais e econômicos de acordo com as especificidades sociais e culturais dos cidadãos.

Todavia, o controle da Administração Pública é poder de exame, de vigilância e de correção que a própria administração pública direta e indireta dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios desempenha internamente sobre a sua própria atuação ou, ainda, que os Poderes Legislativo e Judiciário exercem, externamente, sobre a atividade administrativa.

Permite-se que a Administração vigie, oriente e corrija através de conjuntos de mecanismos para que ela não se distancie das regras e princípios do ordenamento jurídico e dos interesses públicos que legitimam sua existência.

O controle da Administração Pública pode ser realizado de forma interna ou externa. O controle interno relaciona-se com a autotutela administrativa, sendo exercido de ofício ou mediante provocação, por petições ou recursos administrativos. O controle externo é, via de regra, efetivado por um Poder sobre os atos praticados pelos outros poderes.

São os Tribunais de Contas que exercem esse controle externo, pois são órgãos técnicos e não jurídicos, julgam as contas e a legalidade de atos dos Chefes do Poder Executivo da Administração Pública. Esses tribunais realizam inspeção e auditoria de natureza contábil e financeira de um determinado órgão ou unidade administrativa,

selecionando as contas que deverão ser fiscalizadas de forma detalhada quando houver suspeita de algum tipo de irregularidade.

O controle exercido pelo Tribunal de Contas (TC) é uma conquista do período republicano, já que, à época do Império, não existia, no Brasil, qualquer forma de fiscalização das contas do Imperador. A matéria está disciplinada na “*Constituição de 1988, inserida entre os artigos 70 a 75*”, sendo estabelecido que o controle externo é realizado pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas. (BRASIL, 1988)

Entretanto, é necessário salientar que a natureza jurídica do Tribunal de Contas é a de um órgão técnico, constitucional e dotado de autonomia administrativa e financeira, sem qualquer tipo de subordinação aos Poderes do Executivo, Legislativo ou Judiciário, contando com servidores próprios, cujo regime jurídico é regulamentado pelo próprio Tribunal. Importante destacar, ainda, o fato de não haver qualquer hierarquia entre os Tribunais de Contas dos diferentes entes federativos.

A proposta brasileira sobre responsabilidade fiscal do gestor público, embora tenha encontrado inspiração em ordenamentos jurídicos estrangeiros, trouxe, na prática, um disciplinamento inovador e amplo, não regulamentando apenas diretrizes, metas e limites para o administrador público, tendo alcance nos três poderes do Estado, com normas sobre transparência e controle da gestão fiscal, como também, dispendo sanções por infrações às disposições normatizadoras. (MILESKI, 2003. Pg. 176)

Abraham define que:

As modalidades de fiscalização como: fiscalização contábil, realizada através de registros e balanços, com enfoque na análise e interpretação dos resultados financeiros; fiscalização financeira, que visa controlar a arrecadação das receitas e a realização das despesas; fiscalização orçamentária tendo como objetivo mensurar o nível de concretização das previsões constantes na lei orçamentária; fiscalização operacional, que visa o controle das operações de crédito e de despesas que não constem da previsão orçamentária; fiscalização patrimonial que objetiva o controle da situação e das modificações dos bens móveis e imóveis que constituem o patrimônio público. (ABRAHAM, 2017. Pg. 279)

Ademais, o Tribunal de Contas não goza de personalidade jurídica, mas tão somente de capacidade processual ou postulatória. Conceitualmente a natureza/capacidade jurídica do Tribunal de Contas é definida como:

[...] órgão técnico, constitucional e dotado de autonomia administrativa e financeira, sem qualquer tipo de subordinação aos Poderes Executivos, Legislativo ou Judiciário. Conta com servidores próprios, cujo regime jurídico é regulamentado pelo próprio Tribunal. (SOUSA, 2017. Pg. 410)

Nesse contexto, o Estado através das diretrizes de proteção e fiscalização dos bens públicos, deve assumir o papel de garantidor da eficiência na aplicação das medidas que coíbem a corrupção dentro dos órgãos públicos, atendendo as necessidades da sociedade, e garantindo o uso correto do dinheiro público.

E, com base no devido processo legal, além de garantir a ampla defesa e o contraditório, o poder estatal deve buscar coordenar a gestão e atuação dos diferentes órgãos encarregados da investigação, da persecução, do julgamento e das soluções consensuais.

Portanto, a ação conjunta do Estado e do Tribunal de Contas é necessária e possui o poder de iniciar procedimentos de fiscalização e determinar o cumprimento das normas previstas no ordenamento jurídico pátrio.

## **2.1 Gestão e controle dos bens públicos: composição, organização e competência do Tribunal de Contas**

As atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas são essencialmente de fiscalização sobre a atividade financeira do Estado. Ainda que participe do Poder Legislativo, não possui atividade legislativa formal, embora colabore na criação das leis de seu interesse, mediante o poder de iniciativa de leis como as de criação de seus cargos; contudo, não realiza elaboração legislativa propriamente dita.

Alguns doutrinadores, juristas e professores de Direito Constitucional entendem que o “*art. 71 da atual Constituição Federal*” coloca o tribunal de Contas como um órgão integrante do Poder Legislativo, já que a atribuição de fiscalizar faz parte das diretrizes típicas do Poder Legislativo. (BRASIL, 1988)

As atividades do Tribunal de Contas não têm natureza judicial, também não podem ser consideradas meramente administrativas, pois outros doutrinadores afirmam que o TCU (Tribunal de Contas da União) não pertence a nenhum dos Poderes e entendem que ele é um órgão independente e autônomo, assim como o Ministério Público e que, ao auxiliar o Poder Legislativo, a ele não se subordina.

Não obstante às várias interpretações constitucionais, o entendimento majoritário é no sentido de ser o Tribunal de Contas um órgão de extração constitucional, independente e autônomo, que auxilia o Poder Legislativo no exercício do controle externo.

Assim sendo, suas atividades são de caráter administrativo, mas com qualificação do poder jurisdicional administrativo, que derivam da competência constitucional expressamente estabelecida, com a delimitação do poder de conhecer e julgar as contas prestadas pelos administradores públicos.



No que tange à autonomia do Tribunal de Contas, fator preponderante à execução das tarefas que lhe são destinadas constitucionalmente, dispostas no “*Artigo 73 e parágrafos da Constituição Federal*”, em que consta a forma de constituição, a jurisdição, a competência da organização, as prerrogativas e as garantias a seus membros.

Sua composição é uma garantia constitucional de natureza orgânica, cuja formação só pode ocorrer consoante os critérios fixados constitucionalmente, como um dos fatores de autonomia e independência institucional, não se sujeitando a juízos de conveniência e oportunidade de qualquer dos Poderes do Estado.

As atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas não são auto executáveis e não são exercidas propriamente por esse órgão “abstrato”, são executadas por pessoas que integram o Tribunal de Contas e atuam em seu nome, possuindo competência para exercer a fiscalização da atividade financeira estatal, alcançando os atos de gestão financeira dos três Poderes do Estado, com poderes de impugnar atos, determinar devoluções de valores e recomposição de prejuízos, aplicar multas e proceder a julgamentos em prestações de contas. Ademais, a decisão pela irregularidade resulta em suspensão dos direitos políticos do administrador, notando-se o forte poder estatal na qual a Corte está investida.

Atualmente, o Tribunal de Contas da União é integrado por nove Ministros, cuja escolha é feita da seguinte forma: um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; e dois terços pelo Congresso Nacional.

Dispõe o “Artigo 75 da Constituição Federal”, os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais se compõem de sete membros, que são denominados de Conselheiros e devem preencher os mesmos requisitos exigíveis para os Ministros do Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988)

Nesse viés, inegável que os critérios estabelecidos para o provimento dos cargos de membros do Tribunal de contas sejam harmônicos com os princípios democráticos, contendo exigências de feição técnica, no sentido de compatibilizar o conhecimento e a experiência profissional com as atribuições que deverão ser exercidas pelo que vier a ser nomeado.

A observância dos princípios dentro da atuação do Tribunal de Contas é essencial para que não haja abuso por parte dos administradores. A fiscalização, por si só, não é suficiente; necessário se faz criar um ambiente de gestão competente e transparente, e a inobservância de

quaisquer dos mencionados princípios acarreta em prejuízo ao erário público, além de trazer insegurança para a sociedade como um todo, não apenas no viés econômico.

O Tribunal de Contas do Estado (TCE) é obrigado a encaminhar, ao Poder Legislativo a que se acha vinculado, tanto relatórios trimestrais quanto anuais de suas próprias atividades.

Tais relatórios, além de permitirem o exame parlamentar do desempenho, pela Corte de Contas, de suas atribuições fiscalizadoras, também se destinam a expor, ao Legislativo, a situação das finanças públicas administradas pelos órgãos e entidades governamentais, em ordem a conferir um grau de maior eficácia ao exercício, pela instituição parlamentar, do seu poder de controle externo. (RAMOS FILHO, 2017. Pg. 614)

Apesar da responsabilidade quanto à fiscalização da aplicação do dinheiro público, bem como controlar e criar diretrizes a serem observadas, o TC tem a obrigatoriedade de apresentar relatórios de todas as suas atividades, de maneira a evitar que abusos, omissões e manipulações ocorram dentro do Tribunal, ou seja, não é isento de prestar contas.

“Assim, o sentido do verbo “julgar” posto na Constituição é o de avaliar e decidir a respeito, podendo aludida matéria ser reapreciada pelo Poder Judiciário”. (LEITE, 2015. Pg. 394)

Portanto, o controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Contas, a despeito da expressão “julgar”, “*contida no Artigo 71, inciso II, da Constituição Federal*”, não exerce função de natureza judicante, mas sim administrativa, não gozando de força jurisdicional. (BRASIL, 1988)

### **3. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo foi o terceiro do país a ser instituído por meio de emenda constitucional em 1921 e estruturado pela Lei nº 1961, de 29 de dezembro de 1923. Hoje é responsável pela fiscalização do Governo do Estado e de 644 municípios paulistas, ou seja, todos menos a cidade de São Paulo, que possui um Tribunal de Contas próprio (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – HISTÓRICO).

Assim, encontramos definidas a competência e a jurisdição do supracitado Tribunal em site oficial.

Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo compete atuar na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado de São Paulo e de seus Municípios, exceto o da Capital, bem como na das respectivas entidades de

administração direta ou indireta e na das fundações por eles instituídas ou mantidas, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

A jurisdição do Tribunal alcança administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, além das pessoas físicas ou jurídicas, que, mediante convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, apliquem auxílios, subvenções ou recursos repassados pelo Poder Público. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - COMPETÊNCIA) (<https://www.tce.sp.gov.br/historico>)

Nessa mesma linha de entendimento, versa também o Artigo 1º da Lei Complementar Estadual n.709/93, senão vejamos a seguir:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, órgão destinado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e de seus Municípios, auxiliar do Poder Legislativo no controle externo, tem sua sede na cidade de São Paulo e jurisdição em todo o território nacional. (<https://www.tce.sp.gov.br/historico>)

A partir desse entendimento, pode-se dar continuidade à linha de raciocínio inicial da pesquisa, observando abaixo as competências e as funções do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e sua aplicabilidade no combate à corrupção.

### **3.1 Competência, função fiscalizadora e o combate à corrupção**

Com base na vigilância da moralidade administrativa, os tribunais de contas têm nessa premissa um dos seus principais valores e objetivos já que, conforme disposto, são incumbidos constitucionalmente de realizar o controle externo da administração pública, com observância desse princípio na gestão dos recursos públicos.

A moralidade administrativa está ligada à noção de lealdade com a Administração Pública, à atuação pautada pela boa-fé e honestidade e à transparência na execução de atos administrativos e na prestação de contas, prezando sempre pela ausência de favorecimentos, privilégios e perseguições casuísticas.”. (MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A atuação do Tribunal de Contas da União e o princípio da moralidade administrativa. (Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v. 41, Pg. 95.)

O trabalho do Tribunal de Contas é extremamente necessário e, por essa razão, as Cortes têm buscado se modernizar, atualizando, sobretudo, suas atividades e aprimorando as tecnologias de modo a estimular o aperfeiçoamento técnico de seus servidores e da máquina pública.

Devido a sua especialidade, com competência atribuída pela Constituição Federal para o controle externo dos atos de despesas da Administração Pública, o Tribunal atua na estrutura e nas atividades do Estado. Denota-se que o papel desta Corte, segundo preceitos e normas constitucionais, indica a preocupação e a necessidade do Estado de controlar e fiscalizar a Administração Pública, através de mecanismos internos ou externos.

Com enfoque no controle da administração pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal de 04 de maio de 2000 surge em cumprimento de determinação do Artigo 30 da Emenda Constitucional nº 19, de 05 de junho de 1998, e para regulamentar a Constituição Federal na parte da Tributação e do Orçamento estabelecendo normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal.

Nesta linha, assim prescreve o §1º do Artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal de 4 de Maio de 2000:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br))

A responsabilidade fiscal, própria da função do Administrador Público, não está prevista apenas em um dispositivo legal, mas sim, disposta no contexto das demais responsabilidades a ele inerentes. Trata-se de uma evolução histórica advinda de um processo que acompanhou as mudanças sociais, e a expansão da democracia ao longo dos anos pautada na busca do aperfeiçoamento do controle da gestão dos bens públicos, com ênfase na responsabilidade, eficiência e transparência.

O conceito de controle dos bens da administração pública não é necessariamente aquele atrelado ao de punição. A essência da fiscalização exercida por um órgão externo à Administração é a de num primeiro momento beneficiar os administrados, trazendo a segurança jurídica e a transparência necessária para a busca do eficiente interesse público.

Portanto, atualmente o Tribunal de Contas é um dos principais órgãos de controle e fiscalização do controle externo, e desempenha uma ação importante que objetiva prevenir fraudes e desperdícios de gastos públicos, detectando e punindo atividades ilícitas praticadas.

A título de exemplo, citam-se como meios de fiscalização auditorias, inspeções, levantamentos, acompanhamentos, monitoramentos e instrumentos dispostos no Regimento

Interno do Tribunal, mecanismos que contribuem para a transparência e melhoria no desempenho da res pública.

Neste contexto destaca-se do amplo rol de atribuições elencadas pela Constituição a competência para 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, conforme o Artigo 70, *caput*, da CF/88. (BRASIL, 1988)

O Artigo 71 da CF/88 elenca o rol de competências atribuídas ao Tribunal de Contas, as quais também são dispostas aos Estados e Municípios estabelecendo, ainda, que as Constituições Estaduais deveriam dispor sobre os Tribunais de Contas Estaduais, na forma do Artigo 75, parágrafo único, CF/88, e os Municípios exerceriam a fiscalização por meio dos Tribunais Estaduais ou Municipais, com vedação à criação de Tribunais novos, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais, como expressa o Artigo 31, parágrafos 1º e 4º, CF/88. (BRASIL, 1988)

Evidente que a Constituição pátria determinou que é de competência dos Tribunais Estaduais analisar a matéria estadual e, no que diz respeito à Municipal, ratificou a competência das Cortes Municipais já existentes, no entanto, impediu a criação de novos órgãos com essa especificidade.

Ainda, destaca-se que o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União consiste na apuração de fatos omissos na prestação de contas, de não-comprovação da aplicação de recursos repassados pela União, de ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou, ainda, de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano aos cofres públicos. A autoridade competente deve instaurar tomada de contas especial, no âmbito estadual – Tribunal de Contas do Estado, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos.

Conforme disposto, extrai-se da leitura do texto constitucional a referida competência dos Tribunais de Contas e nessa linha os mesmos preceitos legais, quanto à atribuição dos Tribunais de Contas do Estado de São Paulo como expressa os artigos 32 e 33 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como nos artigos 1º e 2º da Lei Complementar 709, de 14 de janeiro de 1993 – Lei Orgânica.

Diante de todo o contexto jurídico analisado, faz-se necessário entender a situação da Administração Pública no país, com enfoque nos mecanismos capazes de coibir a inobservância das normas de controle e fiscalização da gestão dos cofres públicos.

Não obstante a importância de punir os entes administrativos que praticam atos ilícitos na administração pública, a corrupção sistêmica presente na esfera pública não deve seguir impune.

A palavra “corrupção” deriva do latim *corruptio*, de *corrumpere*, que significa deitar a perder, estragar, destruir, adulterar”, podendo possuir o mesmo sentido da palavra “concussão”. A corrupção distorce a autoridade das leis e enfraquece a base institucional necessária ao crescimento social e econômico e se tornou um assunto de suma importância política e econômica, sendo necessário combatê-la. (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário da língua portuguesa. 5. ed. São Paulo: Nova Fronteira, 2018.)

Os altos índices de corrupção encontrados nos órgãos e entidades públicas do país são resultados da quebra na eficiência dos órgãos de controle, os quais ao longo dos anos deixaram de atuar de forma preventiva, conforme os preceitos estabelecidos constitucionalmente.

Ocorre a corrupção, em sentido estrito, em sua forma ativa, quando alguém oferece ou promete a um funcionário público vantagem para que este retarde, pratique ou omita atos de ofício; e acontece em sua forma passiva quando é o próprio funcionário público quem solicita, para si ou para outrem, vantagem indevida ou aceita promessa de tal vantagem, desde que os fatos ocorram em virtude de sua função, ainda que fora dela ou antes de assumi-la.

A corrupção, em sua forma ativa e passiva, é um delito previsto e punível em nosso ordenamento jurídico, conforme disposto no Código Penal artigos 317 e 333. Para caracterizar o delito são necessários agente ativo, agente passivo e objeto ilícito. É possível encontrar a definição legal do termo na redação dos referidos artigos. (BRASIL, 1940)

No cotidiano, no entanto, a corrupção é um termo que abrange diversas outras condutas, caracterizadas pelo abuso do poder confiado para ganhos privados, as quais podemos exemplificar com algumas condutas que fazem parte do gênero, de acordo com o Ministério Público Federal:

[...] tráfico de influência; advocacia administrativa; corrupção eleitoral; concussão; corrupção ativa em transação comercial internacional; crimes da Lei de Licitações; inserção de dados falsos em sistemas de informação; crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores; peculato; condescendência criminosa; emprego irregular de verbas ou rendas públicas; corrupção ativa; facilitação de contrabando ou descaminho; violação de sigilo funcional; prevaricação.

Cabe destacar que existem outras transgressões não relacionadas no Código Penal, mas que se configuram como crime. Nessa linha, cita-se como exemplo a Lei de Abuso de Autoridade e a Lei das Licitações e Contratos Administrativos.

No Brasil, conforme explicita Mafra Filho:

[...] a corrupção é um mal que assola não só o Brasil, mas nações do mundo inteiro. Todas as medidas que contribuam para a diminuição dos graus de corrupção na sociedade brasileira devem ser aplaudidas. (MAFRA FILHO, 2007, Pg. 8).

No cenário nacional, os escândalos sobre corrupção na administração pública sempre foram pauta que necessita de grande atenção e preocupação de juristas e da população, os danos ao erário são responsáveis por déficits financeiros cada vez maiores, ainda, não raro, o combate à corrupção é utilizado como mecanismo de propaganda em períodos eleitorais.

Portanto, necessário se faz que os órgãos de controle não possuam apenas uma postura de mera repressão, mas passem a construir um cenário preventivo, com a finalidade de acabar com os esquemas de improbidade já em sua origem, antes de acarretarem danos ao erário.

### **3.2. Das sanções impostas pelo TCE SP**

Os Tribunais de Contas possuem relevante papel na proteção da moralidade e da probidade na administração pública, estando suas competências previstas em suas constituições e respectivas leis orgânicas.

Com mecanismos dispostos pelo ordenamento jurídico brasileiro, os tribunais foram dotados de poder de coação a fim de inibir as irregularidades cometidas pelos órgãos e entidades fiscalizados por este, através da possibilidade de aplicação de sanções conforme respectiva infração cometida. A título exemplificativo cita-se: aplicar multas e determinar o ressarcimento de danos causados ao erário, ambos com força de título executivo; julgar pela irregularidade das contas, tornando o responsável inelegível; anular admissões e concessões de aposentadorias e pensões; solicitar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.

Como aparelho utilizado pelo Poder Público no combate à corrupção, prepondera a atuação de meios repressivos de controle, ou seja, realizados após a sua prática. Cumpre dizer que se tenta, não obstante com muita dificuldade, punir os responsáveis pelo ato ilícito, seja impondo-se sanções de natureza civil, administrativa, eleitoral e, inclusive, criminal.

Ademais os responsáveis pela investigação de fraude e corrupção devem assegurar que existe uma base suficiente e consistente para propor as ações corretivas pertinentes ao caso concreto.

Sendo assim, nota-se que, na execução das ações corretivas e/ou punitivas, deve-se considerar não só o valor do custo financeiro de recuperação, como também o valor de dissuasão e de percepção da integridade e reputação da organização, de maneira a coibir práticas reiteradas pelos demais gestores da Administração Pública.

#### **4 A SOLUÇÃO PARA EFETIVIDADE E EFICÁCIA DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

##### **4.1 Eficácia com análise da efetividade do controle externo**

A “Eficácia”, que no dicionário português tem alguns significados importantes que são relevantes para o trabalho em questão, tem aqui três desses significados que descrevemos a seguir:

- a) Qualidade daquilo que cumpre com as metas planejadas;
- b) Característica pertencente as pessoas que alcançam os resultados esperados.

Diante disso, podemos afirmar que um controle externo efetivo é aquele que cumpre seu papel, que no caso do Tribunal de Contas é o de fiscalizar a arrecadação e aplicação dos recursos públicos, respeitando as significações encontradas no dicionário.

Em análise, é possível afirmar que na efetividade está traduzida a real finalidade do controle externo, que se encontra elencada no Artigo 3º do Magno Texto Federal, qual seja, o de contribuir como uma forma de zelo pela regular aplicação dos recursos públicos, para que haja a real concretização dos direitos e garantias fundamentais.

No Brasil, a crescente demanda pela busca de um Estado eficiente, com ênfase principalmente na esfera dos serviços públicos, e a importância de haver efetivação em matérias como os direitos e garantias fundamentais, têm refletido notoriamente na atuação dos Tribunais de Contas, que começam a desenvolver métodos de fiscalização buscando primeiramente os resultados, em contraponto com o trabalho desenvolvido antigamente, que se limitava apenas à análise meramente formal dos atos praticados pelos entes fiscalizados.



Nesse sentido, como uma das traduções do dicionário para a palavra eficácia “é a capacidade de desenvolver tarefas ou objetivos de modo competente”, deparamo-nos com um contraponto que se revela como um dos principais obstáculos à efetividade do controle externo, qual seja, uma vez que a Constituição se calou quanto à legitimidade executiva dos Tribunais de Contas, fez-se necessário que se firmasse jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido que o legítimo credor dos débitos sancionados pelas decisões seria o próprio ente público prejudicado, ficando ainda facultados a ele a iniciativa de executar a dívida por meio de seus representantes judiciais.

Nesse sentido, cabível se faz a observação de Fernandes:

Por óbvio, a partir da fixação desse aspecto é que se torna compreensível porque muitas deliberações das Cortes de Contas não chegam a ser efetivadas. É consabido que, de uma forma geral, esses órgãos de representação judicial são precariamente estruturados, com carências acentuadas de recursos humanos e materiais, conservando ainda em várias unidades da federação, como titular, agente de confiança do Chefe do Poder Executivo, muitas vezes, coincidentemente, o inscrito como responsável no título executivo lavrado pela Corte de Contas. (sem grifos no original) (FERNANDES, 2005. Pg. 415)

Diante o exposto, e levando em conta o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, entendemos que a efetividade das decisões dos Tribunais de Contas depende de uma mudança urgente na nossa Constituição, que como será tratado no próximo tópico, é uma reformulação dos Tribunais de Contas, que já conta com uma PEC (Proposta de Emenda Constitucional) em análise para dar fundamento a tal reformulação.

Além da reformulação dentro dos órgãos, ainda se faz necessário uma reforma na própria constituição no sentido de dar aos Tribunais de Contas legitimidade, ao menos subsidiária, para que os mesmos possam propor diante do poder judiciário as respectivas ações de execução, caso haja inércia dos órgãos responsáveis para tais atuações.

É de entendimento de FERNANDES:

Do contrário, as sanções impostas por esses órgãos como, por exemplo, as multas e as determinações de ressarcimento padecerão de força coercitiva, o que torna incompatível com a função constitucional de guarda do erário e do interesse público. (FERNANDES, 2005. Pg. 415)

Nota-se que, para que haja efetividade no controle exercido pelos tribunais de Contas, necessário se faz o desenvolvimento de várias ações em conjunto, de forma coordenada, visando, ao mesmo tempo, consolidar a atividade de fiscalizar como forma de garantia

essencial na correta aplicação dos bens públicos e possibilitar uma melhor agilidade na administração dos recursos visando, assim, uma melhor aproximação com a sociedade.

#### **4.2 A problemática: a efetividade do controle externo do Tribunal De Contas**

A fiscalização dos órgãos públicos, administradores do dinheiro disponibilizado para sua gestão, deve ser feita por meio de controle, seja ele interno ou externo. Para o trabalho em questão, o controle externo é o que importa, já que este é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas.

Diante disso, verifica-se que, apesar da grande atuação do Tribunal de Contas, esse sistema não tem funcionalidade adequada, ou seja, no que tange ao controle interno seu quadro de funcionários é insuficiente, e sua atuação é limitada por falta de independência plena, o que torna, na maioria das vezes, sua fiscalização ineficaz.

Todavia, o controle externo, este como já citado anteriormente exercido pelo TC, que deveria atuar paralelamente e de forma eficiente, está eivado de vício, começando pela forma na qual é feita a indicação de seus ministros e conselheiros, que dentro destes órgãos são os responsáveis, por exemplo, por analisar e julgar as contas públicas.

Percebe-se que a maioria das indicações aos TCEs são realizadas por critérios políticos, ficando apenas dois cargos restantes para serem provenientes de cota técnica, cujo cargo é galgado por concurso público. Essa indicação política se torna distorcida, pois a função a ser exercida dentro do Tribunal de Contas não tem nada a ver com o legítimo exercício da atividade política, bastando apenas que se leiam as competências dessas cortes para que haja a comprovação do que se alega, na forma que se estabelece o artigo 71 da CF. (BRASIL, 1988)

O resultado dessa forma inequívoca de realizar as indicações baseia-se no fato de que, além de não conseguirem impedir as lesões aos cofres públicos, ao qual estavam vinculados com a finalidade de fiscalizar, ainda se envolveram em atos de corrupção. Como exemplo dessa urgente necessidade de uma reforma dentro dos tribunais podemos citar um recente parecer jurídico emitido pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso afirmando que o eleito para o cargo de conselheiro do respectivo estado não precisara se quer ter uma graduação, mesmo sabendo que essa função é primordial para selar o futuro dos nossos estados.

Assim, verifica-se que não é possível esperar mais para que comece uma séria e indispensável abordagem acerca do modelo de controle e fiscalização das contas públicas,

afinal não faltam argumentos éticos, econômicos e jurídicos para dar fundamento a essa discussão.

Nota-se que vários outros sistemas como o Poder Judiciário e o Ministério Público já passaram por uma reformulação em 2004, porém, os TCs são os únicos em nosso país que se mantêm imutáveis desde a criação. Apesar das várias ampliações na busca de se modernizar, seu pilar estrutural é o mesmo.

Com a reformulação dos Tribunais de Contas, serão adotadas como por exemplo a criação de um sistema nacional de contas, com a finalidade de dar um basta nas indicações meramente políticas, afinal, além da alteração dos critérios de escolha dos juízes de contas, exigindo-se aqui o bacharelado e a aprovação por concurso público, salvo em caso de conselhos profissionais, busca-se também que, uma vez empossados, esses agentes sejam monitorados e fiscalizados pelo Conselho Nacional de Justiça criando, assim, um verdadeiro sistema nacional de Tribunais de Contas.

Acredita-se que a aplicação de regras justas e uma aplicabilidade eficaz da lei penal, juntamente com a inovação de medidas eficazes de controle e fiscalização, terão o condão de combater a corrupção e a má gestão das verbas públicas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Buscou-se com o presente artigo discutir, sobre as competências, atividades e as funções dos Tribunais de Contas e, posteriormente, com enfoque no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

A discussão acerca da gestão de controle e fiscalização dos bens da Administração Pública por parte dos Tribunais de Contas e chegou-se a uma proposta que há necessidade, que os órgãos de controle não possuam apenas uma postura de mera repressão, mas passem a construir um cenário preventivo, com a finalidade de acabar com os esquemas de improbidade já em sua origem, antes de acarretarem danos ao erário.

Ademais, os mecanismos de controle são basilares para aumentar a eficiência administrativa e instituir maior transparência de seus atos, com viés de combater a corrupção em suas relações com a gestão dos recursos financeiros.

Mesmo com as inúmeras competências e garantias constitucionalmente previstas, os tribunais de contas não vêm obtendo êxito na realização de um controle externo efetivo que iniba, de fato, a corrupção e o desvio de valores públicos.

O resultado da ineficácia dos órgãos responsáveis pelo controle da administração pública encontra-se demonstrado pelo fato de não conseguirem impedir lesões aos cofres públicos, que estavam obrigados a fiscalizar como, ainda, envolveram-se, também, em atos de corrupção.

Portanto, a criação de forças-tarefas permanentes aliadas a maior autonomia aos Tribunais de Contas são ações que atribuíram maior eficácia na fiscalização e punição de práticas ilícitas.

Os desvios de verbas públicas são recorrentes e são de conhecimento de toda a população brasileira. É uma realidade fática, que a corrupção se escancarou no Brasil. A imprensa, todos os dias apontam denúncias de tais atos, o que demonstra a necessidade emergencial da prevenção pelo controle externo realizado pelos Tribunais de Contas.

A população fica à mercê do próximo escândalo, que no contexto apenas muda sua nomenclatura, mas em sua essência é sempre o mesmo: desvios de verbas públicas e danos ao erário.

Destarte, os Tribunais de Contas como agentes fiscalizadores da aplicação e gestão dos bens públicos, ao longo dos anos, não têm alcançado o condão de controlar e diminuir os impactos causados pela corrupção aos cofres públicos, posto que, para isso, necessário se faz primeiro a reformulação de sua estrutura e composição através de uma reforma iniciada principalmente na indicação de seus agentes.

O povo como um ser soberano, busca por efetivação, transparência e autonomia dos órgãos fiscalizadores. O que a sociedade espera dos Tribunais de Contas é legitimidade, efetividade nas transparências e rigidez quanto ao controle dos gastos do dinheiro, bens e valores públicos, com o objetivo de garantir dos gestores uma postura ética compatível com a ética da responsabilidade a eles inerentes.

Importante também destacar que para combater a corrupção se faz necessário impor punição mais severa ao agente infrator, o efetivo ressarcimento total dos recursos públicos desviados e a promulgação de normas que dificultem a reincidência de gestores corruptos na prática de atos de improbidade.

Portanto, a análise deste tema é contribuir e provocar muitas discussões e ações em busca da diminuição da corrupção na Administração Pública brasileira com o objetivo de se transformar em medidas concretas e eficazes de gestão das contas públicas.

## RERERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 19 mai. 2019.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2. ed. 2018. 148 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao.htm>> Acesso em: 29 ago.2019.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da língua portuguesa**. 5. ed. São Paulo: Nova Fronteira, 2018.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 4.ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. **Conselho de transparência pública e combate à corrupção: inovações do Decreto 6.075, de 03/04/07**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/conselho-de-transparencia-publica-e-combate-a-corrupcao-inovacoes-do-decreto-6075-de-030407>>. Acesso em: 25 ago.2019.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A atuação do Tribunal de Contas da União e o princípio da moralidade administrativa. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 41, n. 115, p. 92-102, maio/ago. 2009.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

Ministério Público Federal. **Tipos de Corrupção**. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/tipos-de-corrupcao>> . Acesso em: 27 ago.2019.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto Moraes. **Direito Financeiro Esquematizado**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SÃO PAULO (Estado), Constituição (1989). Constituição do Estado de São Paulo: SP,

Assembléia Legislativa, 1989.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n.709, de 14 de janeiro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. Disponível em:

<<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/lei.complementar-709-14.01.1993.html>> . Acesso em: 19 mai. 2019.

SOUSA, D. C. et al. **Revisão final TCE-SP**. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

TRIBUNAL de Contas do Estado de São Paulo. **Histórico**. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/historico>>. Acesso em: 20 mai.2019.

TRIBUNAL de Contas do Estado de São Paulo. **Competência**. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/competencia>>. Acesso em: 26 abr. 2019.