

O papel dos Tribunais de Contas na atual conjuntura política e econômica do país

Suenya Talita de Almeida

Advogada, Mestranda em Teoria do Direito pela UFPE-Universidade Federal de Pernambuco.

Resumo: A atual conjuntura política e econômica do Brasil se situa num contexto maior de Democratização e Globalização e abrange as funções do Estado e os instrumentos auxiliares da efetivação do projeto constitucional, dentre os quais está o Tribunal de Contas. Examinaremos, então, o papel desta Corte no controle das finanças públicas e na efetivação do sistema federalista-fiscal do Brasil. Nesse sentido, apontamos para a integralidade do mecanismo de controle através do Tribunal de Contas na macro-estrutura política e econômica que informa o Estado Brasileiro.

Palavras-Chave: Tribunal de Contas; Política; Economia.

Abstract: The actual politics and economic conjecture of the Brazil to be situate in the greater context of democratization and globalization, and contain the function of the State and the instruments that assist it in the effectively of the constitutional Project, among them the Accounts Court. We'll examine, so, the function of this courts in the control of the public finances, and consequently, of the effectuation of the Brazilian federative-fiscal system. And, thus, we mark to the integrality of the control mechanism through of the Accounts Court in the politic and the economic macro-structure that informs the Brazilian State.

Key-Words: Accounts Courts; Politic; Economy

Introdução

O controle de finanças públicas exercido pelos Tribunais de Contas é tema de importância constitucional devido ao fato de como enuncia Rodriguez Bereijo (1983) tratar-se da atividade financeira do Estado referente, inclusive, a preceitos constitucionais políticos e econômicos e não só aos que diretamente tratam das finanças públicas.

Por finanças públicas entendemos aquelas provenientes da tributação e outras formas de contribuição ao Erário. Salientamos, conforme Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003), que, embora a definição das finanças públicas, vis-à-vis às finanças privadas, seja muito antiga, remontando aos arcanos conceitos dos tesouros reais, tem-se como assente que primórdios de um Direito Público Financeiro só começaram a despontar com o aparecimento das primeiras restrições jurídicas impostas aos monarcas para disporem arbitrariamente dos seus respectivos erários.

Feito este esclarecimento, localizamos nosso objeto na importância da instituição do Tribunal de Contas para o controle financeiro perante os nuances políticos e econômicos aos quais está vinculado o Estado Democrático de Direito Brasileiro.

Visamos apontar como o exercício do controle financeiro nas modalidades decorrentes do texto constitucional pelo Tribunal de Contas auxilia na efetivação dos princípios políticos e no sistema econômico do Brasil.

1. O controle do Poder no Estado Democrático de Direito no Brasil.

1.1 O Sistema Fiscal-Federativo como marco constitucional

Após o advento da Constituição Cidadã em 1988, a estruturação ou organização federativa se desenvolve a partir de um sistema político-ideológico ligado ao Estado Democrático de Direito, porém a implementação deste Estado não acontece da noite para o dia, mas só após um longo período de regime militar e rigidez política.

De acordo com José Reginaldo de Lima Lopes (In: FARIA, 1989, p. 120), uma nova Constituição, por si só, é incapaz de determinar os rumos das mudanças sociais que estão determinadas por outros fatores.

Esses fatores, possivelmente, dizem respeito aos subsistemas que instrumentalizam o poder estatal no sentido de tornar eficazes os programas político e econômico, cuja execução está a cargo da Administração Pública (Executivo), sem desconsiderar as funções Judiciária e Legislativa, que também cumprem seu papel na execução dos projetos constitucionais.

Tal execução é controlada dentro de um sistema de freios e contrapesos, cabendo a cada Poder a autofiscalização e a fiscalização uns dos outros. O controle financeiro, ou da atividade financeira do Estado funciona, então, como mecanismo garantidor do melhor ou mais eficaz uso dos recursos públicos no desenvolvimento do país.

O Tribunal de Contas aparece como órgão auxiliar de controle, o qual não está subordinado a nenhum dos Poderes do Estado, gozando de autonomia administrativa e funcional, com competências exclusivas, constitucionalmente estabelecidas. O vínculo existente entre o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo é apenas operacional, de apoio à fiscalização política (JAYME, 1999), ou ainda como o define Diogo de Figueiredo Moreira Neto (Idem, nota 52):

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.

Pois, é assim que o concebemos e dessa noção decorrem as seguintes observações acerca da função de controle do Tribunal de Contas no Brasil.

2. O Tribunal de Contas e o Controle da Administração Pública

Conforme nos ensina Maria Sylvia Zannela Di Pietro (2003, p. 598), a finalidade do controle institucional no Brasil é assegurar que a Administração Pública atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como o princípio da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade.

A doutrina costuma, inclusive, dividir as formas de controle da Administração Pública em Controle Externo e Controle Interno. O primeiro é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas, (artigo 71 da Constituição de 1988), e o segundo, pelos próprios poderes em relação aos seus próprios atos (artigo 70 e 74 da Constituição de 1988). Mesmo neste último caso, os resultados dos sistemas de auditoria e fiscalização interna dos poderes, que se ocupam da execução do orçamento e da legalidade na aplicação do dinheiro público, voltam-se para o auxílio ao Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional (Cf. DI PIETRO, 2003, p. 600).

Vê-se que o controle externo tem por objetivo garantir a probidade administrativa, e assim a aplicação devida de recursos maximizando os resultados e diminuindo o prejuízo das contas públicas, além da regularidade da utilização dos recursos públicos, revelando sua natureza de verdadeiro controle político de legalidade contábil e financeira.

Político, ainda, porque atua como uma espécie de ouvidoria geral a quem os cidadãos e outras instituições como os partidos políticos, as associações e os sindicatos podem recorrer e denunciar irregularidades ou ilegalidades (Cf. artigo 74, § 2º da Constituição de 1988).

Assim é que a admissão da via participativa vem marcando uma nova etapa na evolução das cortes de contas, pois a relação direta se tem mostrado benéfica por vários motivos: primeiro, quanto à sua

legitimidade, que se renova e se reafirma com a abertura direta à cidadania; segundo, quanto à sua autonomia, que se reforça materialmente no desempenho de atribuições processualizadas próprias e exclusivas; e terceiro, pela responsabilidade política, que se acresce com o dever de atuar por provocação direta da sociedade. (MOREIRA NETO, 2003).

Portanto, esta aproximação do Tribunal de Contas com as vozes populares é totalmente compatível com a abertura política haja vista o papel social consoante com a estruturação política do Estado Brasileiro.

3. Determinação do papel ou função do Tribunal de Contas na conjectura política e econômica atual

Apesar do artigo 71, inciso II, da Constituição de 1988 falar em “julgar” (as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros públicos e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário Público, não se trata da função jurisdicional, porque ao Tribunal de Contas cabe apenas o exame técnico da Contas Públicas, e não o julgamento da responsabilidade do agente público, cuja competência é do Poder Judiciário (Cf. DI PIETRO, 2003, p. 615). A fim de corroborar o entendimento aqui explanado, trazemos as lições de Odete Medauar (2003, p. 421):

Criado por iniciativa de Ruy Barbosa, em 1890, o Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (CF, art. 73, §3º). Daí ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.

Há, inclusive, na doutrina, uma corrente que encontra em José Cretella Júnior um de seus maiores defensores, segundo a qual "a Corte de Contas não julga, não tem funções judicantes, não é órgão integrante do Poder Judiciário, pois todas as suas funções, sem exceção, são de natureza administrativa" (apud SILVA, 1998, p. 733).

José Afonso da Silva também é contrário à caracterização de algumas das suas funções como jurisdicionais, entendendo que "o Tribunal de Contas é um órgão técnico, não jurisdicional. Julgar contas ou da legalidade dos atos, para registros, é manifestamente atribuição de caráter técnico" (Idem. p. 727).

Conseqüentemente, a atuação dos referidos Tribunais no Brasil, a nosso ver, está ligada mais às questões prévias e ao mérito que envolvem finanças públicas e, portanto, contribuem para o progresso econômico de forma subsidiária, mas fundamental para a efetivação do controle contábil, orçamentário e financeiro do país.

Neste controle, o Tribunal de Contas é mais um instrumento de concretização dos preceitos constitucionais ligados ao sistema fiscal-federativo, orientado pelas transparências significativas no uso de recursos da União, dos estados e dos municípios. Dessa forma, o papel deste Tribunal se estabelece a partir de valores como o equilíbrio fiscal e a estabilidade monetária, adequados ao sistema econômico vigente no país e que, aliás, se insere no atual cenário da globalização (Cf. FARIA, In: SARLET, 2004/2005, p. 30).

Conclusões

Vivemos uma época de crises. Crises sociais (como o caso da insegurança pública no Brasil), crise econômica (como a atual crise financeira internacional neste ano de 2008) e crises políticas ou de "governabilidade", nas palavras de José Eduardo Faria (Idem, p. 31). Mas essas não são crises recentes ou totalmente inéditas na história da humanidade, elas acontecem como aconteceram várias e várias vezes ao longo dos séculos.

As anomias pelas quais passamos hoje foram também vivenciadas anteriormente, é claro, dentro de outros contextos, mas elas resultaram no mundo de hoje, e também nos atuais limites jurídicos dos Estados em relação as suas atividades internas e externas.

As crises e os perigos resultantes dos macro-sistemas econômico e político que ligam países do mundo inteiro condicionam de alguma forma os próprios sistemas político e econômico de cada Estado. Isso interfere também no controle de suas finanças e de seu capital.

No Brasil, a proteção das finanças está a cabo de todos os poderes, e ainda da instituição do Tribunal de Contas, cuja função integrada de proteção do orçamento e das reservas monetárias é ainda vinculada às transformações sociais e às necessidades econômicas de cada momento, o que, aliás, é influência da “transnacionalização dos mercados e da subsequente conversão das economias nacionais numa economia-mundo” (FARIA, In: SARLET, 2004/2005, p. 46).

Referências

ALMEIDA, Geórgia Campos de. O papel do Tribunal de Contas no Brasil. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7487>. Acesso em: 09/10/2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 16^a ed. São Paulo: Atlas, 2003. Pp. 598-617.

FARIA, José Eduardo. A crise do Judiciário no Brasil: notas para discussão. IN: SARLET, Ingo Wolfgang. Jurisdição e Direitos Fundamentais. Livraria do Advogado. AJURIS – Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul. Anuário 2004/2005.

JAYME, Fernando G. Tribunal de Contas: Jurisdição Especial e a Prova no Procedimento de Julgamento de Contas. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Edição Nº 03 de 1999 - Ano XVII. Disponível em: www.direitodoestado.com.br/buscarevistas.asp. Acesso em: 09/10/2008.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Mudança social e mudança legal: os limites do Congresso Constituinte de 87. In: FARIA, José Eduardo. (Org.) A Crise do Direito numa Sociedade em mudança. Brasília: UnB, 1989, p.109-121.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 7. ed. São Paulo: RT, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a Sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Nº 03 de 2003 - Ano XXI. Disponível em: www.direitodoestado.com.br/buscarevistas.asp. Acesso em: 09/10/2008.

RODRIGUEZ BEREJO, Álvaro. La Constitución de 1978 y el modelo de Estado: consideraciones sobre la función de la Hacienda Pública. Revista Sistema. Nº 53, Madrid, 1983, pp. 75-93.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 16 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.