

Os tribunais de contas e o imperativo do combate à corrupção

Saulo Marques Mesquita

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (Goiania – GO, Brasil), sob orientação do Professor Doutor Fabrício Macedo Motta. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (Goiania – GO, Brasil). Conselheiro e Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). Foi Procurador do Ministério Público de Contas e Juiz de Direito. *E-mail*: saulomesquita7@gmail.com

Resumo: Este artigo analisa o papel dos tribunais de contas diante do imperativo do combate à corrupção. Tendo em vista que a corrupção representa um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento nacional, seu enfrentamento é um desafio necessário. Diante disso, procede-se a uma análise quanto ao sistema de controle concebido pelo ordenamento jurídico, com destaque para os tribunais de contas, instituições incumbidas da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes estatais. Procede-se a uma reflexão quanto aos direitos fundamentais inerentes ao regime democrático e ao modelo republicano, bem como a respeito do desenho institucional do sistema de controle e da atuação dos tribunais de contas, particularmente no que se refere ao combate à corrupção e, também, quanto aos reflexos que essa atividade pode produzir na formulação e implementação de políticas públicas. Demonstra-se que o quadro institucional concebido para a atividade de controle favorece o enfrentamento dos desafios a serem superados para viabilizar o desenvolvimento nacional e o pleno respeito dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Corrupção. Controle externo.

Sumário: 1 Introdução – 2 Direitos fundamentais e corrupção – 3 Desenho institucional do controle externo – 4 Tribunais de contas, controle da corrupção e reflexos na formulação e implementação de políticas públicas – 5 Considerações finais – Referências.

1 Introdução

O Brasil é um país de enorme potencial. As possibilidades de crescimento são inúmeras, sobretudo diante de sua vastidão territorial, de suas riquezas naturais, de seu clima favorável à agricultura e da inexistência, por exemplo, de vulcões, furacões e terremotos. A isso se acrescenta a existência de um regime democrático consolidado, escorado em robustas instituições, o que pode funcionar como elemento propiciador de segurança jurídica para a obtenção de um desenvolvimento sustentado. No entanto, toda essa potencialidade é confrontada por grandes desafios, dentre os quais se pode mencionar a ineficiência da prestação de serviços públicos, a enorme desigualdade na distribuição da renda e o deficiente acesso aos instrumentos de exercício da cidadania. Claramente, o aproveitamento de todo o potencial existente requer a adoção de medidas hábeis à superação dos desafios que a realidade impõe.

Sob essa ótica, pode-se afirmar que a corrupção se constitui em um dos maiores obstáculos ao

desenvolvimento nacional, pois retira recursos essenciais à sua efetivação. Combater a corrupção é um desafio para todos quantos buscam propiciar melhores condições de vida para a população. Disso resulta a inequívoca relação entre o combate à corrupção e o desenvolvimento de políticas públicas sustentáveis. E, para tanto, afigura-se imprescindível que o poder público direcione a atuação de suas instituições para o combate a esse mal, o que deve ocorrer mediante o fortalecimento da estrutura concebida para tal fim, com foco em ações de natureza preventiva e repressiva.

É com base nessa perspectiva que os órgãos de controle da atividade pública se constituem em importantíssimos elementos de ação, proporcionando subsídios hábeis a propiciar a melhoria da gestão como um todo. Disso decorre a relevância dos tribunais de contas, instituições oficiais pautadas pelo desiderato da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes estatais e, também, de quaisquer responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos.

Sob essa perspectiva, o presente trabalho se destina a analisar o papel dos tribunais de contas ante o imperativo do combate à corrupção. Afinal, referidas instituições são providas de estrutura e competências concebidas para o controle da atividade pública, possibilitando a verificação quanto à existência de patologias corruptivas, o que, ao lado das ações de ressarcimento e de responsabilização dos agentes envolvidos, pode influir no estado de espírito do gestor público ao ponto de ensejar o aprimoramento da formulação e da execução de políticas públicas essenciais para criar um ambiente de desenvolvimento sustentado.

Para esse fim, faz-se uma reflexão a respeito da natureza dos direitos fundamentais, haja vista a evidente relação com a temática da corrupção. Afinal, ao atentar contra o princípio da dignidade da pessoa humana e contra o conceito de mínimo existencial, as patologias corruptivas vulneram esse cabedal de direitos fundamentais que é intrínseco ao regime democrático e republicano.

Em seguida, procede-se ao desenho institucional do sistema de controle e, mais precisamente, dos tribunais de contas, visando à compreensão das vias legitimadoras de sua atuação no combate à corrupção. Demonstra-se como a atividade de controle se propõe a possibilitar a fiscalização da atividade administrativa, visando assegurar a correta gestão da coisa pública, evitando-se indesejáveis desvirtuamentos.

Realiza-se, a partir daí, uma análise da atuação dos tribunais de contas no que se refere ao combate à corrupção e os reflexos que essa atividade pode produzir na formulação e implementação de políticas públicas. Demonstra-se a existência da evidente preocupação de referidas instituições no que toca ao enfrentamento das patologias corruptivas, mediante a utilização de processos de contas e de fiscalização direcionadores do ressarcimento ao erário e da responsabilização judicial dos agentes envolvidos.

A análise do papel do sistema de controle, ante o imperativo do combate à corrupção, afigura-se como uma reflexão indispensável. Afinal, o quadro institucional concebido para a atividade de controle proporciona importantes instrumentos para possibilitar o enfrentamento dos desafios que cotidianamente se apresentam a todos quantos se encontram imbuídos do anseio de contribuir para o desenvolvimento nacional, assegurando-se, assim, a plenitude de respeito aos direitos fundamentais de toda a população.

2 Direitos fundamentais e corrupção

Realizar uma reflexão a respeito dos direitos fundamentais é essencial quando se trata da temática inerente ao fenômeno da corrupção. Afinal, existe uma relação indissociável entre tais tópicos, uma vez que os efeitos por si produzidos dialogam entre si, produzindo um movimento dotado de inequívoca reciprocidade. Isso ocorre porque os atos de corrupção vulneram os direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, nesses mesmos encontram a gênese do fluxo impulsionador de sua repulsa.

Nessa linha, o ponto de partida para tal reflexão deve ser a Constituição de 1988, cujo título segundo foi integralmente dedicado aos direitos fundamentais, colocando em evidência a importância que o legislador constituinte atribuiu ao tema. Assim, consoante a sistemática adotada, foram qualificados sob tal denominação os direitos individuais e coletivos (artigo 5º), os direitos

sociais (artigos 6º a 11), os direitos de nacionalidade (artigos 12 e 13), os direitos políticos (artigos 14 a 16) e as disposições relacionadas aos partidos políticos (artigo 17). Percebe-se, diante disso, a clara opção por uma categorização, consistindo os mencionados tópicos em espécies de direitos fundamentais, os quais, como gênero, possuem amplo espectro.

O que se nota, dessa forma, é que a relevância de tal temática não foi ignorada pela Assembleia Constituinte, haja vista a inédita preocupação em explicitar a opção pela valorização de referidos direitos. Naturalmente, o momento histórico àquele tempo vivenciado foi determinante, uma vez que o país acabava de sair de um período de exceção, no qual se operou uma consistente ação opressora por parte dos representantes do Estado. Assim, reforçar direitos fundamentais representava uma providência indispensável para afastar a possibilidade de novos excessos.

Mas, para além das conjunturas circunstanciais, é necessário ter em mente que, de modo mais amplo, a quadra em que se encontrava a evolução do direito ocidental também contribuiu para aquele movimento em direção à consagração dos direitos fundamentais no bojo do texto constitucional brasileiro. A evolução de tais direitos remonta à concepção dos direitos naturais, reconhecidos por Thomas Hobbes como meios de concreção do direito à vida e à liberdade, consistindo em normas estabelecidas “pela razão que proíbe o ser humano de agir de forma a destruir sua vida ou privar-se dos meios necessários à sua preservação”.¹ Disso resulta que, quando se discute a temática referente aos direitos fundamentais, é impossível evitar uma ponderação a respeito dos direitos naturais, pois é inequívoca sua estreita vinculação. Também convém mencionar a contribuição de John Locke, que, ao conceber o homem no estado da natureza, afirmou a essencialidade dos direitos à liberdade, à igualdade e a propriedade.² Essa ideia de direitos naturais, indispensáveis à subsistência do ser humano e oponíveis aos poderes instituídos, foi essencial para o desenvolvimento da concepção daquela categoria que, posteriormente, viria a ser reconhecida como a dos “direitos fundamentais”. Para tanto, vale mencionar, também, a contribuição

¹ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2014. p. 110-111.

² LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução de Julio Fischer. São Paulo: Martin Claret, 1998. p. 381/429.

de Jean-Jacques Rousseau, especialmente no que toca à constatação a respeito das limitações oponíveis ao poder soberano, com base na alienação dos bens, potências e liberdades dos particulares em benefício do pacto social.³ Afinal, os direitos fundamentais implicam verdadeira limitação imposta pela soberania popular à atuação do Estado,⁴ visando proteger os indivíduos de eventuais arroubos autoritários. Naturalmente, o poder público é dotado de potência para a realização de suas finalidades, contudo, admitir uma atuação sem limites devidamente postos induziria à tirania, o que se repele mediante a consagração e tutela dos direitos fundamentais. Isso é importante porque o Estado existe em razão das pessoas, e não o contrário, o que se coaduna ao pensamento de Ronald Dworkin, ao afirmar que “o governo deve tratar aqueles a quem governa com consideração, isto é, como seres humanos capazes de sofrimento e de frustração”.⁵ Levando a ideia adiante, Luiz Fux sustenta que os cidadãos devem ser tratados como agentes morais e que, nessa ótica, concebem-se os direitos fundamentais como “exigências do ideário democrático, e não como uma limitação à própria democracia”.⁶ Para além disso, outros tantos pensadores podem ser mencionados, dada sua contribuição para o desenvolvimento conceitual e a importância dos direitos fundamentais, como Thomas Paine, Immanuel Kant, John Rawls e Jürgen Habermas.

De mais a mais, indo além da associação entre as concepções jusnaturalistas e a evolução dos direitos fundamentais, é importante mencionar sua vinculação conceitual com os direitos humanos. Afinal, a base legitimadora destes se assenta no mesmo alicerce dos direitos fundamentais, consubstanciando-se no reconhecimento da existência de prerrogativas decorrentes diretamente da condição humana de seus titulares. Distinguem-se, contudo, na medida em os direitos humanos possuem natureza supranacional, com pretensão de validade universal, sem vinculação com determinada ordem constitucional, enquanto direitos fundamentais são aqueles positivados

na esfera do direito constitucional de Estados determinados.⁷ Percebe-se, assim, que em uma órbita mais ampla, os conceitos confluem entre si. E isso ocorre exatamente porque direitos humanos e direitos fundamentais compartilham os mesmos titulares e a mesma razão de existir. E é em razão disso que a história dos direitos fundamentais se encontra estreitamente relacionada ao “surgimento do moderno Estado Constitucional, cuja essência e razão de ser residem justamente no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem”.⁸ Diante disso, mostra-se acertado ponderar quanto ao princípio da dignidade da pessoa humana, haja vista tratar-se de preceito fundante de todo o arcabouço legitimador dos direitos fundamentais. Esse princípio é o elemento que coloca em evidência a mencionada confluência entre direitos naturais, humanos e fundamentais. E, não obstante se possa admitir, com Norberto Bobbio, que os direitos do homem formam uma classe que pode variar conforme a mudança das condições históricas,⁹ é necessário afirmar que há um núcleo essencial que não transige com o elemento temporal. E esse núcleo se consubstancia exatamente no princípio da dignidade da pessoa humana, o qual, nas palavras de Luiz Marinoni, além de se constituir em um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, consiste em um valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional, do qual se revela verdadeiro eixo estruturante.¹⁰

Nessa linha, afigura-se desnecessário apresentar uma relação casuística dos direitos fundamentais consagrados explicitamente pelo legislador constituinte, sendo suficiente ponderar a respeito do princípio da dignidade da pessoa humana, donde todos eles retiram sua razão de existir. E, nesse ponto, é crucial considerar que o princípio da dignidade da pessoa humana se constitui no ponto de partida para a normatividade dirigida ao combate da corrupção, pois é com fulcro nessa baliza que se reconhece a centralidade do ser humano

³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 82/83.

⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 177.

⁵ DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020. p. 419.

⁶ FUX, Luiz. *Jurisdição constitucional II*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 23.

⁷ MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 303.

⁸ MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 304-306.

⁹ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 18.

¹⁰ MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 264-265.

no âmbito da existência, de modo a lhe assegurar o acesso às prestações imprescindíveis à satisfação de suas necessidades elementares. Disso advém a relevância do conceito de mínimo existencial. Afinal, a concreção do princípio da dignidade da pessoa humana requer o oferecimento de condições materiais suficientes à sua consecução. Assim, deve-se ter em conta que o mínimo existencial pressupõe a ideia de direitos sem os quais não seria possível “desfrutar de uma vida digna”, constituindo-se, assim, em um “conjunto de condições elementares que garantem a dignidade do ser humano”.¹¹ É necessário salientar, no entanto, que o mínimo existencial não se confunde com os direitos em si, mas consiste na manifestação de elementos materiais imprescindíveis ao pleno exercício dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, ao transporte, à segurança, à educação, ao trabalho, ao lazer e à moradia, entre outros. O que se percebe, ante a análise do sistema constitucional brasileiro, é que seu aparato normativo realmente se encontra voltado para a concreção do mínimo existencial. Quanto a isso, basta ver que a Constituição considera invioláveis os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (artigo 5º, *caput*), além de alçar à condição de direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados (artigo 6º, *caput*).

É por essa razão que se afirma que o combate à corrupção tem sua pedra angular nos direitos fundamentais e, mais diretamente, no princípio da dignidade da pessoa humana e na garantia do mínimo existencial. Afinal, os atos de corrupção redundam na diminuição da disponibilidade de recursos para fazer frente às necessidades da população, o que se afigura ainda mais grave quando considerada sua escassez, em contraposição à constante multiplicação das necessidades.

Desse modo, a única conclusão possível é a de que a corrupção, mais do que um problema de índole penal, é um fenômeno capaz de minar a efetividade do sistema constitucional, turbando a possibilidade de satisfação plena dos direitos

fundamentais. Os atos de corrupção não apenas depauperam o erário, mas também infligem à população males que colocam em risco o mínimo existencial. Afinal, os desvios praticados subtraem recursos necessários para assegurar a prestação de serviços primordiais, em especial nas áreas da saúde, segurança, educação, previdência, transporte e moradia.

Portanto, o sistema constitucional brasileiro repele a prática da corrupção, tendo em vista que ela tem o condão de confrontar o princípio fundante da dignidade da pessoa humana e, em simultâneo, todos os direitos fundamentais dele decorrentes. Disso resulta a importância do aprimoramento das políticas públicas destinadas a combatê-la, bem como do fortalecimento e da instrumentalização de instituições públicas voltadas a essa atividade.

3 Desenho institucional do controle externo

A atividade de controle pode ser considerada um dos marcos que caracterizam o regime democrático e o respeito ao princípio da igualdade. Afinal, é da essência da democracia a consagração desse princípio, de modo que todos os cidadãos venham a partilhar de posições idênticas em seu relacionamento com o poder público, inclusive no que toca à possibilidade de acompanhar e sindicar a realização de suas atividades. Nesse ponto, interessante anotar que, ao questionar a existência do direito à liberdade, Ronald Dworkin atribui à igualdade um sentido forte de direito, não podendo haver qualquer competição entre ambos.¹² Afinal, se a liberdade é um valor importante em uma democracia republicana (sem adentrar na discussão filosófica referente à existência efetiva desse direito), a observância do princípio da igualdade, mais do que isso, constitui o fundamento sobre o qual se erige o próprio edifício social. Não haverá democracia e república em um Estado onde os cidadãos sejam tratados sem isonomia.

Diante disso, como afirmado, o princípio da igualdade induz à legitimação do controle sobre os atos do poder público, uma vez que possibilita aos cidadãos o conhecimento quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados. Nessa linha, uma vez que o Estado se utiliza de recursos oriundos de seus súditos para cumprir seu

¹¹ SILVA, Rogério Luiz Nery da; MASSON, Daiane Garcia. Direitos sociais e dignidade da pessoa humana: reflexões a partir do conceito de mínimo existencial. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da (Org.). *Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo*. Florianópolis: Qualis, 2015. p. 198-200.

¹² DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020. p. 415.

papel de propiciador das condições necessárias à subsistência coletiva, é curial que se lhe atribua o dever de prestar contas de toda a atividade desenvolvida, assegurando-se, assim, uma atuação impessoal e transparente. Disso resulta a relevância do desenho institucional traçado no Brasil, com vistas a possibilitar que toda a atividade desempenhada pelo Estado possa ser auditada por entidades concebidas para esse fim. Daí a relevância da atividade de controle, cujo paradigma é o de influenciar o processo decisório, visando ao seu aprimoramento em prol da sociedade¹³ a ser realizada por órgãos integrantes da própria estrutura fiscalizada (controle interno) ou por instituições alheias à sua intimidade estrutural (controle externo). O controle, assim, afigura-se como “exigência e condição do regime democrático”, verdadeiro instrumento da cidadania.¹⁴

No caso brasileiro, o legislador constituinte optou por conferir a titularidade do controle externo ao Poder Legislativo. Nessa linha, ficou estabelecido que será exercida pelo Congresso Nacional “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” (Constituição Federal, artigo 70, *caput*). Com efeito, com o escopo de conferir máxima concreção à representatividade popular, os membros da Câmara e do Senado foram incumbidos do encargo de fiscalizar as atividades da administração pública.

Ao lado disso, visando instrumentalizar o exercício da atividade de controle, mediante a institucionalização de uma estrutura provida dos meios e elementos necessários a tal mister, conferiu-se ao Tribunal de Contas da União (TCU) a tarefa de auxiliar o Congresso Nacional. Não se trata, contudo, de órgão concebido no bojo da Constituição de 1988, mas sim de instituição centenária, instituída pelo Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890, posteriormente acolhida pela Carta Constitucional de 1891. Àquela época, levou-se em conta a necessidade de se instituir um corpo de magistratura intermediária à legislatura e à administração, provido de garantias destinadas a assegurar uma posição autônoma, valendo-se,

para tanto, do modelo adotado na França.¹⁵ Esse desenho institucional perdurou até a edição da Constituição de 1988, sobrevivendo aos períodos de exceção até então vivenciados. Foi assim que o legislador constituinte concebeu o TCU nos moldes atualmente conhecidos, sendo integrado por nove ministros, com sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional (artigo 73, *caput*). A um só tempo, foram-lhe atribuídas diversas competências, dentre as quais se destacam a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Além disso, incumbe-lhe apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, além de realizar inspeções e auditorias, fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres e aplicar sanções aos responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. Na mesma esteira, detém competência para assinar prazo para que sejam adotadas as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, e, se não atendido, sustar a execução do ato, comunicando a decisão ao Poder Legislativo. Percebe-se, pelas expressivas competências atribuídas ao TCU, que ao legislador constituinte aprouve fortalecer o exercício do controle externo. É importante mencionar, em acréscimo, que o auxílio prestado ao Congresso Nacional não implica qualquer subordinação hierárquica, uma vez que referido tribunal se constitui em instituição autônoma, cabendo-lhe a eleição de seus órgãos diretivos, a elaboração de seus regimentos internos, a organização de seus serviços e o provimento de seus quadros de pessoal.

Esse modelo foi replicado no âmbito das contas estaduais e municipais, tendo em vista a simetria preconizada pelo artigo 75, *caput*, da Constituição Federal. Desse modo, incumbe às assembleias legislativas a titularidade do controle externo no que toca à atividade do Estado. Quanto

¹³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 33.

¹⁴ LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 8.

¹⁵ SILVA, Moacir Marques da. *Controle Externo das Contas Públicas: os processos nos Tribunais de Contas do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 7.

aos municípios, essa atribuição é conferida às respectivas câmaras municipais. Em ambos os casos, os tribunais de contas estaduais prestam o necessário auxílio, exercendo competências similares àquelas atribuídas ao TCU. De observar-se que, diferentemente do que ocorre no restante do país, existem tribunais de contas dos municípios nos Estados de Goiás, Bahia e Pará, órgãos estaduais responsáveis pela fiscalização das contas municipais. Outra exceção se verifica nas capitais dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, que possuem tribunais municipais para o controle de suas contas. De anotar-se que a Constituição de 1988 proibiu a criação de novos tribunais desse último tipo (artigo 31, §4º).

Diante do quadro institucional delineado pelo legislador constituinte, resta patente que, ao conferir concreção à atividade de controle, funcionam os tribunais de contas como importantes garantes do sistema jurídico constitucional. Afinal, o controle se direciona à preservação e ao equilíbrio das instituições democráticas.¹⁶ Desse modo, vem a lume a importância de tais instituições voltadas à fiscalização da correta gestão da coisa pública, com vistas a se evitar indesejáveis desvirtuamentos. Naturalmente, também outras instituições de controle foram concebidas, como o Ministério Público e o próprio Poder Judiciário. No entanto, para os fins da presente análise, voltam-se os olhos para o sistema dos tribunais de contas, em especial em virtude de sua potencial contribuição para o imperativo do combate à corrupção.

4 Tribunais de contas, controle da corrupção e reflexos na formulação e implementação de políticas públicas

Como vimos, quanto ao sistema de controle da coisa pública, figuram os tribunais de contas entre as instituições consagradas pelo legislador constituinte. Ao conferir-lhe competências relacionadas ao controle externo, cuja titularidade politicamente incumbe ao Poder Legislativo, a Constituição Federal e, por simetria, as constituições estaduais, visaram não apenas à verificação quanto à legalidade, legitimidade e economicidade da atuação dos agentes envolvidos na realização da despesa pública, mas também à prevenção de prejuízos decorrentes de condutas ímprobas. Sua atuação no combate à corrupção pode se dar com

o manejo dos diversos instrumentos que a legislação elenca em seu repertório de procedimentos, como processos de contas (tomadas/prestações de contas e tomadas de contas especiais) e processos de fiscalização estrita (inspeções, auditorias, levantamentos, acompanhamentos, monitoramentos, denúncias e representações).

Convém salientar que a preocupação dos tribunais de contas quanto ao combate à corrupção tem sido evidenciada pela adoção de ações que transbordam dos limites da estrita análise processual. Nessa ordem, é digna de nota a iniciativa do TCU, o qual, atento ao seu papel institucional, publicou o “referencial de combate à fraude e à corrupção”, contendo diretrizes destinadas à preservação do patrimônio público, as quais encontram escólio não apenas no ordenamento jurídico nacional, como também em boas práticas adotadas internacionalmente. Na mesma vereda, aquele tribunal concebeu, em 2015, o “projeto combate a desvios e irregularidades” e, em 2016, instalou a “secretaria extraordinária de operações especiais em infraestrutura”, com foco na prevenção de patologias corruptivas, sua detecção e atribuição de responsabilidade aos agentes envolvidos.

Também a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), em 2015, adotou a propositura de quinze ações destinadas ao combate à corrupção, dentre as quais se destacam a atribuição de competência aos tribunais de contas para a emissão de parecer prévio sobre as contas de campanhas eleitorais e de partidos políticos, a alteração da lei de licitações para a majoração da sanção aplicável em caso de inobservância da ordem cronológica de pagamentos, bem como a alteração da lei anticorrupção, para o fim de explicitar as competências dos tribunais, em especial em relação ao controle dos acordos de leniência, e, também, a aprovação de projeto de lei que permita a solicitação da quebra dos sigilos bancário e fiscal dos administradores públicos, no curso dos processos de contas. Tais iniciativas denotam a relevância que o combate à corrupção tem assumido para as cortes de contas, sendo primordial a articulação de suas ações com as demais esferas governamentais em busca de resultados satisfatórios.

É preciso ter em mente que, não raras vezes, o agente a ser responsabilizado no âmbito administrativo também o será, em virtude do mesmo fato, na esfera judicial, em especial quando verificada a ocorrência de uma patologia corruptiva em

¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 807.

seu agir. Naturalmente, nem todo agente responsabilizado na estrita esfera de atuação dos tribunais de contas terá praticado um ato de corrupção, uma vez que sua orientação volitiva poderá estar despida de dolo. Isso, no entanto, não obsta eventual constatação em sentido contrário, hipótese em que a intenção de auferir vantagem às custas do erário (o elemento anímico) estará presente como causa e elemento precipitador do dano.

De notar-se, também, que a atuação dos tribunais de contas no combate à corrupção deve ser analisada levando-se em consideração que o sistema jurídico em que se embasa é autorreferencial, constituindo-se em um subsistema do sistema social, nos moldes preconizados por Niklas Luhmann, para quem “um sistema autopoietico constitui os elementos de que é composto através dos elementos de que é composto”.¹⁷ Considerando o raciocínio de que o conceito de sistema se dirige à comprovação de seus enunciados com a realidade,¹⁸ o sistema jurídico não pode ser concebido de modo dissociado dos fatos que visa influenciar. Assim, a inferência a ser produzida não pode ignorar a integração do sistema de combate à corrupção como um elemento adjacente ao sistema jurídico, o qual, por sua vez, se encontra vinculado ao espectro ainda mais amplo do sistema social. Nessa linha, é necessário ter em mente que a atuação do controle externo no combate às patologias corruptivas está vinculada aos delineamentos do ordenamento jurídico e, também, ao respectivo anseio social de ver práticas dessa natureza devidamente reprimidas.

Nesse ponto, se adequadamente levada a efeito, a atividade de controle externo pode resultar não apenas na coleta de indícios e provas a respeito de condutas ímprobas, podendo redundar, também, na responsabilização dos respectivos agentes e na adoção de providências voltadas à recomposição do erário. Com isso, resulta patente o influxo de sua atuação na efetividade dos comandos constitucionais referentes à segurança pública, a qual tem seus matizes indissoluvelmente associados à proteção do erário e, de consequência, aos próprios fundamentos da República.

Nessa esteira, a atuação dos tribunais de contas, mediante a utilização do instrumental

referido, com a consequente identificação de desvios e atribuição de responsabilidades, tem o condão de subsidiar a criação e/ou o aprimoramento de políticas públicas incrementadoras do combate à corrupção, resultando em desdobramentos práticos que transbordam dos estreitos limites da simples teorização.

Para esse fim, é importante conhecer os resultados obtidos a partir da atuação de tais tribunais, mediante os instrumentos processuais colocados à sua disposição (processos de contas e processos de fiscalização). Nessa linha, é possível identificar indicadores capazes de demonstrar o atingimento de resultados concretos, por exemplo, o nível de efetiva reparação administrativa ou judicial dos danos ao erário apurados ou, ainda, o volume de ações criminais e de improbidade administrativa propostas em face dos respectivos responsáveis, quer sejam agentes públicos ou não.

De todo modo, é necessário considerar que o agente causador de um dano ao erário tem a obrigação legal de proceder ao respectivo ressarcimento. Tal conclusão encontra lastro no ordenamento jurídico em geral e, em especial, no §5º, do artigo 37, da Constituição Federal, que estabelece a imprescritibilidade das ações de ressarcimento, a serem intentadas em face dos agentes que vierem a causar prejuízos ao erário. Assim, à ocorrência de um dano deve corresponder a adoção das medidas necessárias ao respectivo saneamento. A autoridade pública responsável tem o dever legal de levar a efeito tudo quanto esteja ao seu alcance para a concretização da devida recomposição. Restando, ainda assim, configurado o dano, caberá a instauração do processo de tomada de contas especial. Quanto ao tema, dispõe o artigo 8º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do TCU), que, diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos públicos repassados, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deve adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

A norma referente ao TCU se constitui em paradigma para os Estados, dada a simetria constitucionalmente estabelecida, de modo que as leis

¹⁷ NEVES, Marcelo. *Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro*. São Paulo: WMF, 2018. p. 134.

¹⁸ LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*. Tradução de Antônio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior e Marco Antonio dos Santos Casanova. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 29.

orgânicas dos demais tribunais de contas contam com disposições idênticas ou, pelo menos, análogas.

Também a Resolução nº 155, de 04 de dezembro de 2002 (Regimento Interno do TCU) trata a respeito do tema, em especial no artigo 197, ao determinar que, esgotadas todas as medidas ao alcance da autoridade administrativa e do órgão do controle interno, visando à apuração dos fatos irregulares, à perfeita identificação dos responsáveis e ao ressarcimento do erário, a tomada de contas especial deve ser encaminhada ao tribunal para julgamento.

Resta patente, assim, que diante da ocorrência de uma conduta ensejadora de dano ao erário, a autoridade administrativa deverá atuar com vistas à obtenção da respectiva recomposição. Não logrando êxito, incumbir-lhe-á a instauração da competente tomada de contas especial e, uma vez esgotadas todas as medidas ao seu alcance, deverá encaminhar o processo para julgamento perante a corte de contas, a quem incumbirá a aplicação do direito quanto à apuração dos fatos, à identificação dos responsáveis e ao ressarcimento do erário.

É diante dessa percepção que a prática cotidiana do controle externo tem demonstrado que a concretização da efetiva reparação administrativa ou judicial dos danos apurados pode funcionar como um importante indicador para a mensuração dos efeitos da atuação das cortes de contas em relação ao combate à corrupção. Afinal, muito embora nem todo dano advinha de alguma conduta que possa ser tipificada como corrupção, o fato é que, via de regra, as patologias corruptivas têm o condão de redundar em prejuízos ao erário, ainda que indiretamente. O ressarcimento, diga-se, poderá ocorrer administrativamente, antes mesmo da instauração da tomada de contas especial, o que não impede venha a acontecer tão logo sobrevenha o acórdão condenatório proferido em seu bojo. E, na hipótese de inadimplemento dessa decisão, terá lugar a propositura da respectiva ação de execução, uma vez que, nos termos do artigo 24, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a deliberação do tribunal reveste a dívida de certeza e liquidez, assumindo o acórdão plena eficácia de título executivo.

A par disso, o atendimento ao imperativo do combate à corrupção pelos tribunais de contas pode ser constatado pelo volume de ações criminais e de improbidade administrativa propostas

em face dos respectivos responsáveis, a partir dos acórdãos prolatados. Afinal, a fiscalização exercida no âmbito de sua competência, mediante os mais diversos tipos de instrumento disponíveis (como inspeções, auditorias, acompanhamentos, levantamentos, representações e tomadas de contas especiais) resulta, não raras vezes, na identificação de condutas coincidentes com tipos penais ou, ainda, com figuras previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992). No primeiro caso, haverá espaço para a propositura de ação penal, pelos respectivos legitimados ativos, visando à responsabilização criminal do agente. No segundo, ter-se-á como possível a propositura de ação de improbidade administrativa, na esfera cível, com vistas à aplicação das penalidades cominadas no diploma legal mencionado. Note-se que o ajuizamento de tais ações, com o respectivo recebimento das peças vestibulares, se, por um lado, não é conclusivo a respeito da efetiva existência de patologias corruptivas (dado o princípio da presunção de inocência), por outro, demonstra ao menos a existência de justa causa para a persecução pela via judicial.

Diante disso, não há como negar a importante influência do sistema de tribunais de contas no que toca às ações de combate à corrupção, uma vez que ele pode atuar diretamente contra os responsáveis pelas irregularidades ou, na outra ponta, de modo indireto, favorecendo o agir de outros órgãos de controle. E os resultados obtidos a partir daí podem ser utilizados para favorecer a criação e/ou o aprimoramento de políticas públicas incrementadoras do combate à corrupção. É assim que as decisões dos tribunais de contas que venham a identificar situações caracterizadoras de patologias corruptivas poderão mover os gestores públicos à formulação de políticas públicas destinadas a combatê-las. E, não apenas isso, mas a cientificação a respeito dos resultados obtidos pela atuação das cortes de contas poderá imprimir no ânimo dos gestores a devida atenção quanto à eventual necessidade de correção de políticas já implementadas.

5 Considerações finais

O combate à corrupção é medida imprescindível para viabilizar o desenvolvimento nacional e, também, o pleno respeito aos direitos fundamentais. Afinal, ao mesmo tempo em que vulneram tais direitos, os atos de corrupção se constituem em obstáculos ao pleno desenvolvimento nacional.

Afinal, não se poderá alcançar níveis satisfatórios de crescimento econômico e social sem que haja respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana e à garantia do mínimo existencial.

Desse modo, assume relevo o aparato de controle estabelecido pela Constituição Federal, concretizado em instituições essenciais à tutela do patrimônio público. É da essência do regime democrático e do modelo republicano que os responsáveis pela gestão pública estejam sujeitos ao permanente controle de suas atividades.

Nessa linha, afiguram-se os tribunais de contas como instituições de relevo, em especial porque se encontram incumbidos da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, bem como de todos e quaisquer agentes responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, alcançando, também, aqueles que de algum modo venham a causar prejuízos ao erário. A esses tribunais o ordenamento jurídico confere instrumentos úteis à persecução de suas finalidades, como processos de prestações e tomadas de contas, inspeções, auditorias, levantamentos, acompanhamentos e representações.

Dessa forma, munidos de competências que encontram escólio no seio da própria Constituição Federal, contando com estrutura de pessoal e material adequada, os tribunais de contas assumem papel de relevo no combate à corrupção, pois o exercício de sua atividade finalística favorece a descoberta de desvios importantes, propiciando a identificação dos respectivos responsáveis e, a um só tempo, a quantificação dos danos, com vistas à imprescindível recomposição do erário.

Diante disso, é evidente a contribuição dos tribunais de contas no que toca à atuação dos gestores públicos envolvidos na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Afinal, o desenvolvimento das atividades de fiscalização a cargo das cortes de contas tem o potencial de contribuir para que se estabeleçam visões particulares dos gestores públicos quanto ao tema, possibilitando o aprimoramento das políticas públicas voltadas à luta contra a corrupção e, por extensão, ao pleno desenvolvimento nacional.

É necessário ter em mente que os tribunais de contas não se constituem em ilhas apartadas do restante da sociedade, sendo imprescindível que sua força de trabalho, coadunada à de outras instituições de controle, proporcione elementos concretos, hábeis a serem empregados no aprimoramento

das políticas públicas de combate à corrupção. Ao fazê-lo, estarão as cortes de contas cumprindo com seu mister institucional, o qual consiste exatamente na tutela do patrimônio público contra os ataques da corrupção e, em última instância, na própria tutela do regime democrático e do modelo republicano, os quais representam valores muito caros à sociedade brasileira.

The courts of auditors and the imperative of combating corruption

Abstract: This article analyzes the role of the courts of auditors about the imperative to fight against corruption. Bearing in mind that corruption represents one of the greatest obstacles to national development, tackling it is a necessary challenge. In view of this, an analysis is carried out regarding the control system designed by the legal system, with emphasis on the courts of accounts, institutions responsible for accounting, financial, budgetary, operational and patrimonial inspection of state entities. A reflection is made about the fundamental rights inherent to the democratic regime and the republican model, as well as the institutional design of the control system and the performance of the courts of auditors, particularly in regard to combating corruption, and the reflexes that this activity can produce in the formulation and implementation of public policies as well. It is shown that the institutional framework designed for the control activity favors facing the challenges to be overcome, in order to make national development achievable and in order to secure full respect for fundamental rights.

Keywords: Fundamental rights. Corruption. External control.

Referências

- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- FUX, Luiz. *Jurisdição constitucional II*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2014.
- LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução de Julio Fischer. São Paulo: Martin Claret, 1998.
- LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*. Tradução de Antônio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior e Marco Antonio dos Santos Casanova. Petrópolis: Vozes, 2016.
- MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- NEVES, Marcelo. *Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro*. São Paulo: WMF, 2018.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, Moacir Marques da. *Controle Externo das Contas Públicas: os processos nos Tribunais de Contas do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2014.

SILVA, Rogério Luiz Nery da; MASSON, Daiane Garcia. Direitos sociais e dignidade da pessoa humana: reflexões a partir do conceito de mínimo existencial. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da (Org.). *Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo*. Florianópolis: Qualis, 2015.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MESQUITA, Saulo Marques. Os tribunais de contas e o imperativo do combate à corrupção. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 20, n. 230, p. 64-73, abr. 2020.
