

Tema em Destaque

### O CONTROLE DA DESPESA PÚBLICA PELAS CORTES DE CONTAS<sup>1</sup>

*Cláudio Ferraz de Alvarenga*

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Boa-tarde a todos!

Estou muito honrado em participar dos trabalhos da Editora NDJ. Saúdo o Dr. Angelo, o Dr. Gilberto, a prof<sup>a</sup> Egle, a prof<sup>a</sup> Patrícia, os amigos presentes, entre eles muitos companheiros do Tribunal de Contas do Estado (TCSP).

Vamos tratar do controle da despesa pública pelo Tribunal de Contas. Portanto, devemos abordar três temas intimamente ligados: 1<sup>o</sup>) as Cortes de Contas; 2<sup>o</sup>) o controle da receita e da despesa pública; 3<sup>o</sup>) questões práticas que atualmente são objeto da atenção do Tribunal de Contas.

O que se pode dizer sobre o Tribunal de Contas no Brasil?

Em primeiro lugar, que hoje vivemos em um Estado Democrático de Direito, como decorre

da Constituição de 1988. O Tribunal de Contas integra a estrutura do Estado brasileiro e a ele a Constituição se refere em quinze artigos, seis dos quais compõem seção específica do capítulo “Do Poder Legislativo”.

Realço, em seguida, que a respeito do Tribunal de Contas há notável construção do col. Supremo Tribunal, expressa em vários votos luminosos e, também, em artigos de seus em. Ministros,<sup>2</sup> além de outros trabalhos doutrinários que dão suporte seguro a quem, como agora faço, se atreve a falar sobre o tema.

O que é o Tribunal de Contas? Há quem diga que é Poder do Estado. Assim já se manifestou o respeitadíssimo prof. Marçal Justen Filho, com a clara intenção de enfatizar a independência de que goza a Corte perante os Poderes do Estado.

1. Palestra proferida na Jornadas de Estudos NDJ de Direito Administrativo, realizada no dia 29.11.2012, nos Auditórios NDJ, em São Paulo – SP.

2. GRACIE, Ellen. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal. *Revista do TCU*, n. 110, p. 7-13, 2007; BRITTO, Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista Diálogo Jurídico*, ano I, n. 9, 2001.

A afirmação deve, evidentemente, ser entendida como deferência ao Tribunal e ao relevante papel político-social que deve exercer. Na verdade, a Constituição é expressa em reconhecer apenas os três Poderes que compõem a clássica tripartição enunciada por Montesquieu: o Legislativo, o Executivo, o Judiciário. O Tribunal de Contas, como o Ministério Público, não figura, na Constituição, entre os típicos Poderes do Estado.

Também não é possível afirmar que o Tribunal de Contas integra o Poder Judiciário. Os órgãos do Poder Judiciário são os relacionados pelo art. 92 da Constituição e entre eles não está a Corte de Contas. É irrecusável, no entanto, que são profundas as afinidades entre ela e o Judiciário. Nos termos do art. 73, *caput*, da Constituição, o Tribunal de Contas exerce, “no que couber”, as atribuições relacionadas no art. 96, que são próprias e típicas do Judiciário. Ademais, os integrantes do Tribunal de Contas têm, nos termos do art. 73, § 3º, da Constituição, “as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens” dos integrantes do Poder Judiciário.

Tudo isso confere à Corte de Contas autonomia política, funcional, administrativa e orçamentária também em relação aos Poderes Executivo e Legislativo.

Nem se pode perder de vista que o Tribunal de Contas também não integra o Poder Legislativo, que, no plano federal, somente “é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”, como prescreve o art. 44 da Constituição, e no plano estadual pela Assembleia Legislativa.

Não sendo o Tribunal de Contas típico Poder do Estado, nem estando integrado a nenhum deles, qual é, então, a sua natureza?

Trata-se de uma Instituição. Por quê? Porque reúne os requisitos que a doutrina amplamente sedimentada, sobretudo por Marcel Hauriou, considera necessários para que determinado ente seja considerado como tal: 1º) tem uma ideia permanente a realizar; 2º) essa ideia corresponde a interesse social público inegável e relevante; 3º) dispõe de meios necessários para executá-la.

O Tribunal de Contas tem, no Estado Democrático de Direito instaurado no país, uma missão a realizar, um ideário a cumprir. Como se ex-

traí, sobretudo, dos arts. 37, *caput*, 70, 71 e 73 da Constituição, a Corte tem por objetivo realizar o controle externo da Administração, sob a ótica contábil, financeira, econômica, operacional e patrimonial, ou seja, da receita e da despesa pública, mormente quanto à sua legalidade, legitimidade e economicidade, visando assegurar, em última síntese, que a atuação administrativa observe os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito. Nele, quem gera interesse público não tem poderes absolutos. Ao contrário, é sua característica fundamental a existência de sistema de freios e contrapesos que elimina o absolutismo. Portanto, a ideia a realizar pelo Tribunal de Contas é a de executar efetivo controle da Administração, de velar para que as atividades relacionadas à receita e à despesa pública sempre observem os princípios referidos no art. 37, *caput*, da Constituição, bem como todos os outros que deles decorrem. Desnecessário dizer aos senhores, especialistas no tema, que o objetivo do Tribunal de Contas é realizar fiscalização que assegure atuação administrativa sempre ajustada à lei e voltada ao interesse comum, e não de pessoa ou pessoas determinadas; que observe o conjunto de normas, inclusive infralegais, que disciplinam a sociedade democrática; que os atos administrativos sejam de conhecimento público e que não acarretem à sociedade – que os paga – custo desproporcional ao benefício recebido.

À Corte de Contas cabe velar para que a Administração observe os princípios fundamentais do Estado de Direito na atividade relacionada à receita e à despesa pública, de naturezas orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e contábil, como previsto no art. 70 da Constituição. A ideia a realizar é a de que, nessa atividade, a Administração atue com plena observância dos princípios fundamentais do Estado de Direito. Esse ideário tem a relevância necessária para autorizar que o Tribunal de Contas possa, presentes outros requisitos, ser tipificado como Instituição. Sua missão vai ao encontro de inegável e evidente interesse público, como reconhecido pelo povo brasileiro reunido em Assembleia Constituinte e externado pela mídia, por manifestações públicas reiteradas e pelas redes sociais, exigindo correção de conduta e transparência no trato da receita e da despesa pública.