

## CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: ABRANGÊNCIA, LIMITES E REVISIBILIDADE DAS DECISÕES PELO PODER JUDICIÁRIO

*Luis Henrique Vieira Rodrigues*

Procurador-Geral do Município de Nova Lima/MG

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Controle externo da Administração Pública no paradigma do Estado Democrático de Direito brasileiro. 3. Características do controle externo. 3.1. Conceito. 3.2. Oportunidade. 3.3. Competência. 4. Fundamentos do controle externo. 5. Perfil institucional dos Tribunais de Contas. 6. Controle externo e Lei de Responsabilidade Fiscal. 7. Responsabilidade político-administrativa: o dever de proporcionalidade das sanções à condição jurígena do ato pressuposto. 8. Natureza jurídica das decisões emanadas pelos órgãos de controle externo. 9. O princípio da inafastabilidade da jurisdição e os limites à revisibilidade das decisões dos órgãos de controle pelo Poder Judiciário. 10. Conclusões. 11. Referências bibliográficas.

### 1. Introdução

O controle externo da Administração Pública ocupa-se da verificação de legalidade e legitimidade dos atos administrativos e despesas públicas por meio deles fundamentadas. O presente artigo pretende analisar as características do controle externo, a saber: conceito; oportunidade para seu exercício; abrangência e limites de atuação; competência e natureza jurídica das decisões emanadas; e, enfim, analisar de forma crítica a revisibilidade das decisões pelo Poder Judiciário. Nesse ponto, a par de uma correlação que se pretenderá crítica, adotar-se-á como critério para avaliar e superar eventual conflito entre o

princípio da inafastabilidade da jurisdição e a competência constitucional privativa dos órgãos de controle – para julgamento das contas dos exercícios financeiros das pessoas jurídicas de direito público (União, Estados e Municípios) – uma análise do modelo de controle externo da Administração Pública brasileira, à luz dos fundamentos do Estado de Direito pátrio. Pertence ainda ao presente escopo avaliar a existência ou não de definitividade do julgamento e os requisitos para tanto, caso se constate pela imposição inexorável que seja tal *decisum* mantido.

Os Tribunais de Contas<sup>1</sup> são órgãos de controle constitucionalmente investidos de competên-

1. O site do Tribunal de Contas da União traz a seguinte menção à evolução histórica do órgão: "(...) A fiscalização se fazia pelo sistema de registro prévio. A Constituição de 1891 institucionalizou o Tribunal e conferiu-lhe competências para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.

(...) Pela Constituição de 1934, o Tribunal recebeu, entre outras, as seguintes atribuições: proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, registrar previamente as despesas e os contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos, assim como apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados.

(...) A Constituição de 1946 acresceu um novo encargo às competências da Corte de Contas: julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

A Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retirou do Tribunal o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional.(...) Finalmente, com a Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas". Disponível em [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca\\_tcu/historia](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia). Acesso em 18.6.09.

cia privativa para processar e julgar as contas anuais dos Chefes do Poder Executivo (art. 71, I, da CF/88). A despeito de deterem tal competência, apenas a detêm em caráter de definitividade, falecendo-lhes a imposição coercitiva, por não possuírem poder para executá-las<sup>2</sup> pela via forçada.

Por esse motivo, as decisões emanadas por tais órgãos não são dotadas de auto-executoriedade. Assegurar a coercibilidade da decisão torna-se, pois, tarefa afeta ao Poder Judiciário, que no ordenamento jurídico brasileiro detém o monopólio do exercício estatal da jurisdição. Decorre desse Poder substituir a vontade das partes pelos órgãos judiciários nos conflitos de interesses, aplicando o direito ao caso concreto em caráter de definitividade e coercibilidade.

Assim, da mesma maneira que a Administração Pública tem de efetivar direitos sem descurar-se do *due process*, também os órgãos que a controlam têm de cumprir seu papel constitucional por meio de uma atuação conforme a Constituição.

Hoje, presenciamos uma jurisdição constitucional cuja competência se agiganta e se avoluma em virtude da inoperância de alguns órgãos e Poderes da República. O estudo dos limites de atuação dessa competência dilargada pela judicialização das políticas públicas e o ativismo judicial<sup>3</sup> contribuem para atualizar a imperiosa necessidade de agitar nessa discussão os funda-

mentos da teoria do Estado Democrático de Direito para restaurar-lhe a integridade e defender que cada Poder avoque a sua devida e constitucional competência; *ius suum cuique tribuere*.<sup>4</sup>

## 2. Controle Externo da Administração Pública no Paradigma do Estado Democrático de Direito Brasileiro

O Estado de Direito brasileiro enfrenta atualmente uma crise de legitimidade afeta tanto aos Poderes da República como às instituições que os materializam. As transformações ocorridas no modelo de Estado no País, após a Constituição de 1988, redundam em diversas inovações, *v.g.*, o surgimento de entidades, órgãos (rede de controle), bem como a instituição de procedimentos que visam à positivação de princípios, direitos e garantias. Entretanto, a mera existência formal desses instrumentos não tem viabilizado, na via prática, a realização do conteúdo desses mandamentos, conforme demonstra a realidade atual.

No que tange ao Poder Executivo, é consenso que a Administração Pública hoje enfrenta a problemática de prestar serviços públicos com eficiência, qualidade e, em algumas situações, celeridade,<sup>5</sup> sem desprezar o crivo da legalidade.<sup>6</sup> Dessa maneira, os órgãos de controle externo da Administração Pública surgem no ordenamento jurídico como órgãos técnicos de apoio ao Parlamento quanto à fiscalização das atividades da Administração afetas à realização de gas-

2. Para Odete Meduar os vocábulos *tribunal* e *julgar as contas*, usados ao se tratar desse agente controlador, não implicam a natureza jurisdicional de suas funções (*Direito Administrativo Moderno*, 13ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009, p. 401).

3. Vide Cristiana Fortini *et al.*, "A efetividade dos direitos fundamentais e o princípio da reserva do possível: uma discussão em torno da legitimidade das tomadas de decisão público-administrativas", in *Revista da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte* nº 1, ano 1, Belo Horizonte, Fórum, jan./jun. 2008; e Gustavo Alexandre Magalhães *et al.*, "A judicialização das políticas públicas", in *Revista da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte* nº 1, ano 1, Belo Horizonte, Fórum, jan./jun. 2008.

4. Para um exemplo de citação nas literaturas modernas, cf. F. Bacon, *Of the Advancement of Learning*, 21, 23,11.

5. São exemplos as tutelas de urgência conferidas pelo Poder Judiciário na área de saúde, pautadas numa interpretação que, atribuindo dimensão valorativa acerca dos direitos fundamentais prestacionais, fundamenta-se pela judicialização de políticas públicas, adentrando com isso no mérito do ato administrativo; vide Cristina Fortini *et al.*, *ob. cit.*, pp. 39/52; e Gustavo Alexandre Magalhães *et al.*, *ob. cit.*, pp. 141/162.

6. Conforme preceitua Maria Sylvia Zanella Di Pietro: "As mudanças no modelo de Estado não poderiam deixar de refletir no direito administrativo. É curioso que duas tendências praticamente opostas se verificaram. De um lado, um enriquecimento do direito administrativo, pelo surgimento de institutos e princípios, e pela reaproximação com a Ciência da Administração. E outro lado, entre os teóricos mais radicais, adeptos do neoliberalismo, há a idéia de que o direito administrativo vem servindo de obstáculo, especialmente pela aplicação do princípio da legalidade (aspecto a ser analisado no item 2.4.3). Por isso, há procura pelo regime de direito privado ou mesmo por regime jurídico mais flexível, que imprima maior liberdade de atuação às autoridades administrativas" (*Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*, 2ª ed., São Paulo, Atlas, 2007, p. 56).