

# JUSTIÇA & CIDADANIA

ISSN 1807-779X  
Edição 132 - Agosto de 2011  
R\$ 16,90

JOSÉ EDUARDO CARDOZO  
MINISTRO DA JUSTIÇA

**CAMINHOS PARA UM  
JUDICIÁRIO MAIS EFICIENTE**

Editorial: A ORDEM CHEGOU!



# OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Thiers Montebello**

Presidente do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

## 1. Aspectos gerais

As regras que regulamentam o controle exercido pelos Tribunais de Contas sofreram alterações ao longo dos distintos períodos da história política do Brasil, de acordo com os respectivos modelos constitucionais vigentes. Uma breve recapitulação das mudanças mais significativas operadas no sistema normativo de regulação do controle externo auxilia na compreensão do processo evolutivo do papel desempenhado pelos Tribunais de Contas, culminando com a expansão de suas competências e com o fortalecimento de sua importância institucional no contexto republicano, notadamente a partir da Constituição da República de 1988.

Até a edição do Decreto-lei 200/67, o controle prévio exercia-se sobre as verbas orçamentárias destinadas a investimentos, ainda que de modo meramente formal, restando isentas desse controle as verbas de custeio.

A partir da Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, os Tribunais de Contas passaram, de um lado, a gozar da prerrogativa de realizar auditorias nas entidades jurisdicionadas, permitindo-lhes identificar ilegalidades e comunicá-las ao Congresso Nacional para que o próprio Legislativo tomasse as providências cabíveis; porém, em contrapartida, algumas atribuições lhes foram subtraídas,

dentre elas o julgamento prévio dos atos e contratos geradores de despesas e o das aposentadorias, reformas e pensões.

Com a redemocratização, a Constituição de 1988 ampliou as competências do Tribunal de Contas da União, de modo a assegurar maior efetividade às suas ações, aplicando-se automaticamente os mesmos mandamentos constitucionais aos órgãos de controle das demais instâncias de Poder. Pelo Texto Constitucional – art. 70 e seguintes –, o Tribunal de Contas, gozando de autonomia e independência, passa a exercer o controle externo da administração pública não só pelo aspecto restrito da legalidade, mas também quanto à economicidade e à legitimidade dos atos praticados pelos gestores públicos, considerando-se, ainda, os princípios da razoabilidade, moralidade e eficiência dos atos insculpidos no *caput* do art. 37.

Por seu aspecto inovador, merece destaque especial o princípio da economicidade, tendo em vista que exprime a ideia de uma adequada relação de custo-benefício social na alocação e gestão de recursos e bens públicos, atribuindo valor ao aspecto qualitativo da ação administrativa. O Texto Constitucional amplia o horizonte de ação dos Tribunais de Contas para além dos aspectos formais ou de estrita legalidade, cabendo-lhes proceder à aferição entre o investimento e a satisfação

Foto: Arquivo Pessoal



da finalidade pública almejada, atuando como um braço da sociedade na busca pela consecução do direito fundamental à boa administração. Isso reflete a expectativa dos cidadãos com relação aos gestores públicos, qual seja, a de que imperem em suas ações os valores da ética e da moralidade, aliados à eficiência e à otimização dos serviços prestados, de forma mais econômica, evitando-se o desperdício e a malversação dos recursos, apresentando aos cidadãos resultados concretos da aplicação do seu dinheiro.

Dessa forma, com suas atribuições ampliadas e fortalecidas, os Tribunais de Contas exercem importante função social, na medida em que – a par do controle formal dos gastos públicos – verificam a legitimidade das políticas públicas, ou seja, se a atuação administrativa encontra respaldo popular e se atende aos anseios da coletividade, avaliando-se a relação entre os resultados alcançados pelos programas de governo e a melhoria das condições de vida da população, que é, em última análise, a finalidade da ação do Estado.

Ao definir as condições de autonomia e independência institucionais dos Tribunais de Contas, a Constituição de 1988, de forma coerente, atribuiu a seus membros, no § 3º do art. 73, as mesmas garantias e prerrogativas dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, no caso do Tribunal de

Contas da União, e dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, para os membros dos Tribunais dos Estados e dos Municípios, condições indispensáveis e essenciais ao cumprimento de suas obrigações.

As novas atribuições constitucionais exigiram dos Tribunais de Contas adequação e aperfeiçoamento técnico e operacional para atender às exigências introduzidas pela Lei Maior, reflexo de uma sociedade mais consciente e reivindicadora de seus direitos, cumprindo à excelência sua função social de zelar pela justa e correta aplicação dos recursos públicos.

Os esforços voltados para o aprimoramento de suas atividades resultaram no exercício do controle concomitante dos atos administrativos e na adoção de rotina de visitas técnicas – de longe, o grande e significativo avanço no âmbito do controle externo –, em que se acompanha o processo de execução do ato administrativo antes do término de sua vigência, viabilizando a aplicação de medidas sanativas que impeçam danos irreparáveis ou de difícil e onerosa solução, corrigindo-se as possíveis falhas e ilegalidades ainda no âmbito administrativo, de forma a evitar a via judicial. No dizer do Ministro Carlos Ayres Britto, do Supremo Tribunal Federal, “os Tribunais de Contas assumem-se como órgãos impeditivos de desgoverno e da desadministração”.

O processo de aperfeiçoamento do sistema de controle de contas públicas ocorreu nas principais Constituições democráticas do mundo contemporâneo. No Brasil, sob o atual regime constitucional, o Tribunal de Contas da União – órgão técnico especializado, autônomo e independente, em estreita cooperação com o Poder Legislativo, titular constitucional do controle da ação estatal –, efetua o controle externo com o apoio do controle interno de cada Poder, competindo-lhe 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.

O constante aperfeiçoamento institucional corresponde, portanto, às novas atribuições constitucionais e à ampliação do âmbito de atuação dos órgãos de controle, compatível com as exigências de um Estado que busca ser cada vez mais ágil e voltado para o atendimento aos cidadãos usuários dos serviços públicos.

Ao lado dos dispositivos constitucionais que regulam as competências e a organização dos Tribunais de Contas, outro instrumento normativo tem importância capital para reforçar sua missão de assegurar o direito fundamental à boa administração, cuja efetivação depende do equilíbrio das finanças públicas. A lei complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – passou a conferir aos Tribunais de Contas competências para fiscalizar o cumprimento das metas fiscais, das condições e dos limites de gastos estabelecidos pela referida lei, visando ao equilíbrio entre receita e despesa tanto para o Executivo quanto para o Legislativo, devendo o Tribunal, quando verificada qualquer transgressão às normas legais, manifestar-se imediatamente, e não depois de findo o exercício.

Além de estabelecer competências e atribuições dos Tribunais de Contas, a Constituição determina ainda, de forma clara e taxativa, em seu art. 75, os critérios de composição de seu colegiado. No entanto, a despeito da imperatividade das normas legais, persiste ainda obstinada resistência por parte de alguns Tribunais de Contas quanto à adoção do modelo de composição de seus colegiados, em que deve haver um auditor e um procurador do Ministério Público Especial de Contas. Afinal, trata-se de duas categorias que se originam de concurso público, meio tão democrático de acesso aos Tribunais de Contas quanto o da indicação pelo Poder Legislativo.

No mesmo diapasão, a avaliação das exigências constitucionais de idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros deve seguir o mesmo rigor que determina as competências e encargos atribuídos aos Tribunais de Contas.

## 2. O controle externo na cidade do Rio de Janeiro

O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro tem jurisdição própria e privativa – expressão institucional cujo significado e alcance diferem daqueles insculpidos nos dispositivos constitucionais do Poder Judiciário – e competência

específica em relação ao controle externo da administração financeira e orçamentária do Município do Rio de Janeiro, compreendendo um ambiente socioeconômico com as seguintes características:

- 2ª maior cidade do Brasil
- Orçamento de, aproximadamente, R\$ 19 bilhões, para 2011
- 1.064 escolas (maior rede de Ensino Fundamental no Brasil)
- 250 creches
- 260 unidades de saúde (hospitais e unidades de baixa e média complexidades)
- 93 unidades de conservação ambiental
- Os orçamentos do exercício 2011 do município do Rio de Janeiro para as áreas de Educação, Saúde e Obras foram:
  - Educação – R\$ 3,8 bilhões
  - Saúde – R\$ 3 bilhões
  - Obras – R\$ 4,5 bilhões

Claro está que eventos grandiosos e de natureza esporádica realizados na cidade alteram esse quadro demonstrativo, a exemplo dos jogos Pan-Americanos de 2007, que geraram uma despesa em torno de R\$ 1 bilhão, o mesmo ocorrendo, nos próximos anos, com a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

A fim de cumprir efetivamente a missão de controlar esse universo tão vasto quanto complexo, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro empenha todos os esforços para oferecer infraestrutura e suporte indispensáveis ao seu corpo técnico, reconhecido, no âmbito do Sistema Tributário de Contas, como um dos melhores e mais capacitados profissionalmente, por suas aptidões e excelência demonstradas na execução dos procedimentos relativos ao controle externo, que compreendem diferentes etapas e meios de atuação: análise dos editais de licitação, antes da efetivação do certame; realização de inspeções ordinárias, especiais e extraordinárias; exame de prestações e tomadas de contas; visitas técnicas à rede municipal de ensino, obras e unidades de Saúde, exercendo-se, por meio dessas ações, o controle preventivo; auditorias operacionais e de execução de contratos; e acompanhamento da execução dos planos de ação e programas de trabalho do Poder Executivo municipal.

Como mencionado, as visitas técnicas propiciam o controle concomitante e preventivo, detectando e corrigindo falhas e, conseqüentemente, aprimorando a prestação de serviços públicos. As políticas governamentais dirigidas ao atendimento à Educação e à Saúde, assim como as obras públicas, são objeto de sistemático controle por meio de visitas técnicas.

No caso do sistema educacional, por exemplo, os técnicos setoriais do TCMRJ acompanham, de modo direto e constante, o funcionamento das unidades de ensino de segundo segmento – 6º ao 9º anos – da rede municipal, 400 escolas aproximadamente, para avaliar as condições gerais em que se encontram, de acordo com indicadores previamente determinados, relativos à estrutura (instalações elétrica e hidráulica; equipamentos e material escolar) e à qualidade da merenda, além de vários outros aspectos inerentes ao cotidiano escolar, tais como a eventual carência de professores por disciplina e os índices de frequência

“ O constante **aperfeiçoamento institucional** corresponde, portanto, às **novas atribuições constitucionais** e à **ampliação do âmbito de atuação dos órgãos de controle**, compatível com as **exigências** de um **Estado** que busca ser cada vez mais ágil e voltado para o **atendimento aos cidadãos usuários dos serviços públicos**. ”

e aprovação dos alunos, colhendo, inclusive, manifestações dos pais de alunos, por meio de questionário encaminhado para suas residências. O relatório com os resultados obtidos é encaminhado à Secretaria Municipal de Educação. No ano seguinte, a equipe retorna às unidades, para conferir se houve intervenção efetiva com vistas a corrigir as deficiências encontradas e se houve melhora naqueles indicadores.

Diante da complexidade da área da Saúde, a Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz ministrou, especialmente para a equipe técnica do TCMRJ, um curso de treinamento e capacitação sobre auditoria no SUS. A partir de então, a Inspeção-geral responsável pela fiscalização e controle na área da Saúde elaborou um projeto de sistematização de sua atuação, que consiste, dentre outras iniciativas, na realização de duas visitas técnicas semanais às Unidades de Atenção Básica à Saúde, de responsabilidade municipal, cuja importância reside no fato de serem elas a porta de entrada para o Sistema Único de Saúde. Os resultados das avaliações nessas unidades são encaminhados por meio de relatórios à Secretaria Municipal de Saúde, identificando as possíveis deficiências detectadas, os quais serão determinantes para a realização, *a posteriori*, de auditorias operacionais nos respectivos programas de saúde.

No caso das obras, esse modelo de auditoria possibilita a interferência imediata, corrigindo irregularidades e inibindo a prática de medições incompatíveis com o que foi executado. A periodicidade das visitas técnicas é mensal, podendo ser quinzenal, a depender do volume da obra. O primeiro passo é a elaboração de um cadastro fotográfico, refletindo a evolução física da obra até a sua conclusão. Com o diagnóstico realizado a partir da visita ao canteiro de obras, a equipe técnica obtém, junto à respectiva equipe de fiscalização, a correção das irregularidades detectadas.

Em complemento a esse modelo inédito de auditoria pública, o TCMRJ desenvolveu um sistema de banco de dados georreferenciados, que coloca à disposição de todos os cidadãos, pela internet, informações sobre as condições

das escolas visitadas pelos técnicos do Tribunal, bem como o andamento das obras do município do Rio de Janeiro.

## 3. Conclusão

A Constituição de 1988, ao redimensionar as atribuições dos Tribunais de Contas, ampliando suas competências para além do exame formal dos atos da administração pública, adotou uma visão moderna do controle público, coerente com a dinâmica social e o *ethos* dos tempos atuais, caracterizado por costumes e valores sociais de absoluta intolerância com os desmandos e desvios com a coisa pública. Cientes dos seus direitos, os cidadãos passaram a exigir, dos homens públicos, a devida conduta ética e o respeito ao dinheiro público, e das instituições, resultados efetivos quanto aos investimentos e atendimento eficiente quanto às demandas sociais.

A constitucionalização do Direito Administrativo, cujas normas e diretrizes se encontram no capítulo VII da Carta Magna, fez emergir um novo direito, reconhecido pela doutrina como o “direito fundamental à boa administração”, fundado nos princípios da legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e supremacia do interesse público sobre o privado.

Os Tribunais de Contas vêm atuando, cada vez mais, como órgãos essenciais à garantia deste direito fundamental à boa administração, atuando de forma a prevenir e corrigir, sempre que necessário, os rumos da administração pública, colocando-se como instrumentos imprescindíveis à disposição da cidadania.

No entanto, não se pode abrir mão da participação popular e do controle social das políticas públicas, pois são a contrapartida fundamental da sociedade na tarefa maior de construção de uma democracia plena. A sociedade e o Poder Público devem ser coadjuvantes no processo de fortalecimento e aprimoramento das instituições públicas, sobretudo no que toca à moralidade e à ética dos gestores, assegurando, dessa forma, a efetividade dos direitos e garantias fundamentais inscritos na Constituição de 1988.