

Tribunal de Contas no Constitucionalismo: presença na América Latina, estrutura e competência na Federação Brasileira

Alessandra Mara Cornazzani Sales
Advogada. Pregoeira. Professora. Membro da Comissão de Propostas de Parceiras e Convênios Públicos da OAB-SP. Auditora interna em processo de qualidade ISO 9001 no serviço público. Pós-Graduada em Avaliação dos Negócios Governamentais pela FEA-USP. Mestranda em Direito Político e Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo-SP. Assessora da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Resumo: Objetiva esse trabalho homenagear aquele que timidamente foi introduzido no sistema jurídico de quase todas as nações democráticas, com atribuições singelas, porém de conteúdo revolucionário, só verificado sob a prática democrática: os Tribunais de Contas. Órgãos de natureza técnica, ganharam musculatura no constitucionalismo moderno, adentrando o século XXI com atribuições muito superiores àquelas de origem. Foi experimentado por todos os países da América Latina, estabelecendo-se em solo brasileiro por trinta e quatro instituições autônomas. Auxiliam o Parlamento no exercício do controle externo da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Constitucionalismo brasileiro e latino-americano.

Abstract: The aim of this article is to pay a tribute to the one who was carried into the legal systems of almost all democratic Nations, with simple assignments, but of revolutionary content, only seen under the democratic practice: the “*Cour of Comptes*”. A body of technical profile, holding the duty of assisting the Legislative Branches on operational and budgetary matters, it gained strength with the modern constitutionalism, and now it presents itself in

the first decades of the 21st Century with higher attributions in comparison to its first years. Seen in every Latin American nation, entered the Brazilian legal system at the same time as the Republican System, being present throughout all the Federalist system, while it keeps a strict surveillance on accounting, financial, budgetary, patrimonial and operational issues.

Keywords: “*Cour of Comptes*”. Latin American and Brazilian nations Constitutionalism.

1. Introdução

Finanças públicas não é assunto novo. Advém da antiguidade, avançando gerações e adquirindo, a cada novo passo, nova perspectiva à realização do bem comum. Numa concepção primitiva, portanto, equacionava-se na “requisição de bens e serviços de seus súditos” ou na “colaboração gratuita e honorífica destes no desempenho de funções públicas” ou, ainda, “no apossamento de bens de inimigos derrotados na guerra” (HARADA, 2006, p. 32).

Assim como finanças públicas, o controle dos gastos públicos também não é novidade. Os legiperitos, os logistas e os questores já exerciam a função de regulamentar e fiscalizar as rendas públicas para os seus soberanos. Assim agiam porque, por pressuposto, existentes também eram as finanças do reino.

Com o tempo, o Estado moderno assumiu novos contornos, novas regências, exigindo a criação e, conseqüentemente, a modernização dos mecanismos de controle, melhor dizendo, de aferição do dever de *accountability* (prestação de contas) pelos responsáveis pelo uso do erário público.

A presença dos Tribunais de Contas, enquanto órgãos autônomos e independentes, de natureza técnica e auxiliar no controle das contas públicas, ganhou, nesse escaninho, significativa importância. Tornaram-se peças-chave no controle dos gastos públicos, inclusive, e especialmente, na mensuração de resultados.

Foram idealizados por Portugal, institucionalizados na França e copiados em diversas outras nações democráticas, inclusive nos países da América Latina, ainda que por um pequeno lapso temporal.

No Brasil, constituíram-se a partir dos órgãos de controle interno das finanças públicas, precisamente, do Tribunal do Tesouro Nacional. Com vida proclamada na República, esteve presente em todas as ordens constitucionais, contando, atualmente, com trinta e quatro instituições em funcionamento.

Com alargamentos ou restrições de competência, segundo cada momento histórico vivenciado, na atualidade, certamente devido aos valores disponibilizados para cada ente federado, suas funções se descortinam não apenas à simples missão de dizer sobre a regularidade ou não das contas públicas examinadas, mas também declarar inconstitucional uma lei, quando aplicada sob sua seara de jurisdição, e, ainda, colaborar no impedimento à condição de elegibilidade de um candidato interessado em eventuais disputas eleitorais.

2. O Tribunal de Contas no Controle das Finanças Públicas

A razão de existência do Tribunal de Contas está na razão de existência das finanças públicas.

Antes mesmo da institucionalização de um controle externo pelo Tribunal de Contas, importante ressaltar que o substrato da atividade de controle financeiro governamental em si é diagnosticado nos primórdios da organização humana em sociedade, desde o tratamento dispensado à arrecadação de impostos e administração financeira de interesse do regente local.

Precedentemente à ideia de Constituição e inclusive dos documentos prévios consubstanciados nos “pactos e nos forais ou cartas de franquia e contratos de colonização”, ou ainda, nas “doutrinas contratualistas medievais e na das

leis fundamentais do Reino, formuladas pelos legistas” (FERREIRA FILHO, 2010, p.30), os primeiros passos de uma atividade de controle financeiro já se manifestavam nas atividades de arrecadação dos tributos pelos escribas no Egito, 3.200 anos antes de Cristo.

Do mesmo modo, numa sequência lógica e evolutiva, experimentaram também a adoção de normas de administração financeira, fiscalização e regulamentação das rendas públicas o Código de Manu, na Índia, treze séculos antes de Cristo; os pensamentos de Confúcio, na China (que consistiam em atribuir às rendas públicas condição de bens privativos do povo e não mais dos reis); os legiperitos, na Grécia (que aliás eram considerados a forma embrionária dos Tribunais de Contas); os logistas (responsáveis pelos julgamentos das contas dos administrativos públicos de um modo geral) em Atenas; e, por fim, os questores em Roma (que exerciam a função auxiliar do Senado na fiscalização de contas públicas (DAL POZZO, 2010, p.36).

O poder financeiro também preponderou na Magna Carta de 1215, agregando a esta função pública outra, particularizada, que seria a de controle financeiro das atividades regulares dos também responsáveis pela elaboração das leis, quais sejam, os representantes do povo reunidos no Parlamento (FAGUNDES, 2012). Com isso, deu-se início a um modo de controle de contas públicas, mais abrangente, que extrapolava o âmbito da conferência de numerários disponíveis aos regentes de poder, incluindo nesse controle o Parlamento.

Relevante e de singular importância também teve o controle financeiro no processo de reorganização estatal, especialmente a partir da interiorização dos princípios da separação de poderes no constitucionalismo moderno. A partir das Revoluções Americana e Francesa um novo ciclo se evidenciou com a institucionalização de Cartas Políticas armadas em defesa da democracia e das perspectivas de conformação

de novas práticas (CAGGIANO, 2011, p.5- 13). Isso é inegável.

Fato é que as sociedades já se mostravam muito grandes em tamanho e territorialidade. O comportamento das demandas sociais se revelava cada vez mais crescente e totalmente dependente de recursos públicos para a satisfação de suas necessidades. Mecanismos de controle mais eficazes para a aferição da arrecadação do dinheiro público e sua adequada aplicação foram exigidos.

Tornava-se, assim, essencial que a essas novas práticas democráticas, com o subsequente e natural aperfeiçoamento das técnicas de controle entre os poderes (fenômeno check and balances), órgãos de controle externo para o exercício da função de controle financeiro estatal fossem aprimorados em conotação muito além do controle interno vigente até então no âmago das administrações públicas. Ganharam espaços os Tribunais de Contas e as Controladorias Independentes.

Sem embargo ao exame e atuação das Controladorias Independentes¹, a instituição Tribunal de Contas, em particular, teve origem em Portugal². O livro de “*Recabedo Regni*” foi quem tratou do tema contabilidade pública pela primeira vez, desenhando o embrião dos Contos em 1.279 e a ideia de uma repartição contabilística autônoma para o controle das contas públicas que justificasse a instalação da Casa dos Contos em 1.389³.

A França, em período histórico bastante próximo, especificamente em 1.320, conforme primeiros “*scripts*” da época⁴, e a partir da experiência vivenciada com a “*Chambre des Comptes*”, também inaugurou o seu modelo de controle financeiro distanciado da “*curia regis*”, o conselho de assessores e administradores que serviam o monarca. Instituiu a *Cour de Comptes* (Tribunal de Contas) no período pós-revolucionário, precisamente em 16 de setembro de 1.807, por ordem do imperador Napoleão Bonaparte, ins-

talando-a no *Palais Cambon* em 1.912⁵.

Com o lema de viabilizar a prescrição do art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) de que “*la société a le droit de demander compte à tout agente public de son administration*”⁶, tornou-se o modelo adotado em parte da Europa⁷ e a referência de controle financeiro para todos os países da América Latina.

Assim como o Brasil, Uruguai (1934)⁸, Paraguai (1.909)⁹, Haiti (1.987)¹⁰, República Dominicana (1.896)¹¹, El Salvador (1.909)¹² e Honduras (1.839)¹³ até hoje desfrutam do sistema de controle externo das finanças públicas por um Tribunal de Contas.

Outros como Cuba (1.764-1.959)¹⁴, Equador (1.851-1.927)¹⁵, Bolívia (1.883-1.928)¹⁶, Chile (1.888-1.927)¹⁷, Costa Rica (1.825-1.922)¹⁸, Panamá (1.904-1.917)¹⁹, Guatemala (1.881-1.985)²⁰, Colômbia (1.819-1.850 e 1.858-1.923)²¹, Nicarágua (1.900- 1.980)²², Venezuela (1.830-1.858)²³ e México (1.708-1.781)²⁴ já agasalharam em algum momento histórico-constitucional, os Tribunais de Contas, não obstante mantenham o controle financeiro sob guarida das Controladorias ou Auditorias Gerais.

Ressalva também merece ser feita à Argentina, haja vista o seu constitucionalismo agasalhar um sistema misto de controle financeiro, com a presença de Tribunais de Contas na maioria de suas províncias e municípios²⁵, apenas.

3. O Tribunal de Contas no Brasil

A atividade de controle externo realizada no Brasil tem sua raiz histórica no controle interno adotado pela Administração Pública. Encontrava-se impregnada nas atividades contabilísticas que eram desempenhadas pelo governo no exercício da administração fazendária, fiscal e de controle sobre seus tributos e finanças públicas.

Castardo (2007, p. 37-42) sustentou que as primeiras notícias de controle das contas pú-

blicas no Brasil teriam partido da criação das Juntas das Fazendas das Capitâneas e do Rio de Janeiro, ligadas a Portugal, em 1.680, assim como a ideia de Tribunal de Contas teria iniciado nesse período colonial com o Conselho de Contas, criado pelo Príncipe Regente em 1.808, por um alvará editado em 28 de junho.

Para Simões (2014, p. 53), o momento de criação dos Tribunais de Contas teria sido apenas com a edição da Constituição Imperial de 1.824. Historicamente, a escrituração contábil do período colonial realizado pela Coroa portuguesa havia ocorrido apenas a partir do século XVIII, precisamente, em 17⁶¹, com a criação do Erário Régio. Neste momento é que se verificavam os primeiros sinais de controle dos recursos públicos em solo doméstico, com a criação da “*Casa de Contos do Estado do Brasil*” em 1782, em Minas Gerais e pelo reinado de D.José I que, aliás, de outro lado, exerciam funções exatamente iguais àquelas exercidas pela “*Casa dos Contos*” formatada na Idade Média por D.Dinis, em Portugal, qual seja, a ordenação e a fiscalização das receitas e despesas do Estado. “Era uma espécie de precursora do Tribunal de Contas”, segundo referido autor.

Com a vinda da família real para o Brasil, o Erário Régio foi verdadeiramente instalado em 1808 e em junho de 1820 duas de suas contadorias – Rio e Bahia – devidamente unificadas, “ficando a estrutura do Erário com a Contadoria Geral da cidade de Lisboa, com a Contadoria Geral da província de Estremadura, com a Contadoria Geral das províncias do Reino, Açores e Madeira e a Contadoria Geral do Rio e Bahia” (SIMÕES, 2014, p.54).

Em dezembro do mesmo ano, por conta da Revolução do Porto, uma comissão especial foi instalada para cuidar da função de administrar e presidir todos os rendimentos nacionais do Tesouro Público Nacional, embora tivesse sido extinta e transferida em fevereiro de 1821 para o secretário do reino.

Pelo que se observa, dava-se neste momento início à formatação de uma ideia de órgão colegiado para a análise e o julgamento de contas públicas. De fato, Simões revela que “o Erário Régio transformou-se, com a proclamação da Independência, e pela Constituição de 1824, no Tesouro Nacional, prevendo-se, a partir daí, os primeiros orçamentos e balanços gerais. Simulacro de Tribunal de Contas”²⁶.

O Tesouro Nacional, na sua correta grafia, correspondia a um Tribunal administrativo, que havia sido instituído pela Constituição Imperial Brasileira de 1.824²⁷ e se instalado na Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda. Tinha competência não limitada exclusivamente no controle da arrecadação e contabilidade das receitas e despesas da Fazenda Nacional, de interesse da Corte, mas também no julgamento das contas públicas, que passava a ser feita pelo “*Tribunal do Tesouro Nacional*” que o integrava²⁸, com inclusive a possibilidade de imposição de multa, suspensões ao exercício das funções públicas, prisões dos responsáveis por malversação do dinheiro público e sequestros daqueles que não cumprissem o dever de prestação de contas, dentre outras atribuições (emissão de parecer, dar quitação, proferir advertências e recomendações, requisitar documentos e informações indispensáveis ao exame e julgamento das contas, relatar ao Ministro da Fazenda os delitos e erros de ofício etc.)²⁹.

Sob nova denominação, Tribunal do Tesouro, o Decreto nº 2.548, de 10 de março de 1.860, conferiu-lhe jurisdição contenciosa e disciplinar (art. 2º), além de recursal em face das decisões definitivas por ele produzidas (art. 28) ou das tomadas de contas proferidas na jurisdição administrativa das “*Thesourarias de Fazenda*” das Províncias, bem como privativa e improrrogável, contemplando suas decisões autoridade e força de sentença dos Tribunais de Justiça (art. 3º).

Sua extinção se deu por conta da criação efe-

tiva do Tribunal de Contas, em 07 de novembro de 1890, pelo Decreto nº 966-A, de iniciativa do então Ministro da Fazenda Ruy Barbosa, no Governo Provisório do Marechal Manoel Deodoro da Fonseca. Todas as atribuições de órgão julgador e tomador de contas dos responsáveis sujeitos à prestação de contas do então Tribunal do Tesouro ao Tribunal de Contas foram transferidas³⁰.

Conforme a Lei Republicana nº 23, de 30 de outubro de 1.891, especificamente por seu art. 10, *in verbis*: “extinguir-se-ha o *Tribunal do Tesouro* logo que se achar constituído o Tribunal de Contas, passando as atribuições consultivas do tribunal extinto ao Ministro e directores do Ministerio da Fazenda, na fórma do art. 12, letra b” (g.n.,sic).

Ou seja, segundo art. 12, letra “b”:

Extingue-se no Ministerio da Fazenda [...] o Tribunal do Tesouro Nacional, logo que se ache constituído o Tribunal de Contas, passando a este as attribuições de julgar, ora commettidas áquelle, ficando as attribuições meramente consultivas ou administrativas da corporação extinta ao Ministro da Fazenda, que despachará com audiencia singular ou collectiva dos respectivos directores. (sic)

Segundo, ainda, o Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1.892. art. 94, “extinguem-se [letra “a”] o Tribunal do Tesouro e a Directoria Geral da Tomada de Contas, logo que for instalado o Tribunal de Contas” (g.n., sic).

Convém apenas esclarecer que a Directoria Geral da Tomada de Contas integrava a estrutura do então Tribunal do Tesouro por força do Decreto nº 2.343/1.859 e tinha o objetivo de dar continuidade às atividades de prestação de contas dos responsáveis por dinheiro público que se submetiam à competência anterior da Directoria Geral de Contabilidade.

Com a responsabilidade pelo exame mensal das contas e documentos que lhe eram enviados

dentro do prazo previamente estipulado e subsequente julgamento dos atos concernentes à receita e à despesa da República, requisitando e revisando o necessário, bem como comunicando ao Poder Legislativo os seus resultados e tendo sua decisão força de sentença, a operacionalização do Tribunal de Contas só ocorreu efetivamente após a edição do Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1.892.

Como destacado por COSTA (2006, p. 21-26) apenas com a edição do Decreto nº 1.166/1892 é que melhor explicitado teriam sido as atribuições, funções jurisdicionais e composição orgânica do Tribunal de Contas, harmonizando-se as disposições da norma legal de criação com a disposição do art.89 da Constituição Republicana de 1.891.

O início das atividades do Tribunal de Contas ocorreu apenas no momento de sua instalação, em 17 de janeiro de 1.893, por incentivo do então Ministro da Fazenda Serzedello Corrêa, no Governo de Floriano Peixoto.

3.1. Estrutura orgânica na federação brasileira

A instituição Tribunal de Contas se mantém distribuída por todos os entes federados. Além do Tribunal de Contas da União, destinado ao cuidado dos recursos de natureza federal, cada Estado possui um Tribunal de Contas próprio para auxílio do Poder Legislativo correspondente no controle sobre das contas públicas de natureza estadual e municipal de sua alçada. As exceções são os Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará que, na estrutura estadual, possuem um Tribunal de Contas Estadual para auxílio na fiscalização dos recursos estaduais junto às Assembleias Legislativas Estaduais, e um Tribunal de Contas dos Municípios para cuidado dos recursos de todos os seus municípios junto às Câmaras Municipais respectivas, inclusive os da capital.

Os Estados do Rio de Janeiro e de São Pau-

lo também possuem um Tribunal de Contas do Município responsável pelo auxílio fiscalizatório exclusivamente dos recursos das capitais e os Tribunais de Contas Estaduais para cuidado dos recursos de natureza estadual e municipal de todos os municípios que os integram, exceto as capitais³¹.

A primeira manifestação constitucional que teria autorizado a institucionalização dos Tribunais de Contas em âmbito estadual e municipal, conferindo às Constituições Estaduais o poder de disporem sobre as administrações financeiras respectivas foi a Constituição de 1.946, por seu art. 22 e parágrafo único.

Nem por isso, contudo, e justamente diante da ausência de vedação à criação de Tribunais de Contas na ordem constitucional precedente, deixaram os Estados do Piauí (1.899³²), Bahia (1.915³³), São Paulo (1.923³⁴), Ceará (1.935³⁵), Rio Grande do Sul (1.935³⁶) e Minas Gerais (1935³⁷) de implantarem seus Tribunais de Contas, todos aliás extintos durante a presidência, ditatorial, de Getúlio Vargas, entre 1.930 e 1.945.

A partir da Constituição de 1945, até o advento e vigência da Constituição Federal de 1.967, referidas cortes estaduais não apenas retomaram suas atividades, como outras quatorze foram instaladas, especificamente nos Estados do Maranhão (1.946³⁸), Paraná (1.947³⁹), Alagoas (1.947⁴⁰), Santa Catarina (1.947⁴¹), Goiás (1.947⁴²), Pará (1.947⁴³), Rio de Janeiro

(1.947⁴⁴), Amazonas (1.950⁴⁵), Mato Grosso (1.953⁴⁶), Espírito Santo (1.957⁴⁷), Rio Grande do Norte (1.961⁴⁸) e Pernambuco (1.967⁴⁹), assim como o primeiro Tribunal de Contas dos Municípios no Estado do Ceará (1.957⁵⁰), o Tribunal de Contas do Distrito Federal (1.960⁵¹) e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (1.968⁵²).

A E.C. de 1969, limitou significativamente a institucionalização de Tribunais de Contas na esfera municipal, autorizando-a exclusivamente

aos municípios guarnecidos de população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos (art. 16, §3º). Por esse permissivo constitucional é que nasceu o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro⁵³. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo, instalado no ano anterior, foi mantido em razão da disposição expressa contida no art. 191, “in limine”, assim como o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, porque autorizado pelo art. 16, §1º, já que se tratava de um órgão de natureza estadual e não municipal. Instituídos também foram os Tribunais de Contas dos Estados de Sergipe (1.969⁵⁴), Paraíba (1.970⁵⁵), Mato Grosso do Sul (1.980⁵⁶), Rondônia (1.983⁵⁷), Acre (1.987⁵⁸) e dos Municípios da Bahia (1.970⁵⁹), Goiás (1.977⁶⁰) e Pará (1.98061).

A Constituição Federal atual, de 1988, por sua vez, restringiu ainda mais as regras de criação de Tribunais de Contas, vedando a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas exclusivamente municipais⁶². Autorizou apenas a manutenção dos já existentes e a implantação de Tribunais de Contas Estaduais, a exemplo daqueles instalados nos Estados do Tocantins (1.989⁶³), Amapá (1.991⁶⁴) e Roraima (1.989⁶⁵).

Assim, na atualidade, o sistema jurídico brasileiro conta com 34 (trinta e quatro) órgãos de auxílio dos Poderes Legislativos, atuando de forma independente, inclusive um do outro.

Todos usufruem da mesma prerrogativa funcional para o exercício de suas atividades, qual seja, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial auxiliar ao controle externo do Parlamento, no exato limite da Constituição Federal de 1.988, art. 70 a 75, cada qual sobre a parcela do orçamento destinada ao ente federado sob sua tutela de controle.

Em outras palavras, o limite de atuação de cada um equaciona-se no limite dos atos praticados pelo ente federativo que fiscalizam, tanto

em relação às ações de receita quanto de despesa sobre os orçamentos equivalentes, assim como em relação ao agente público ordenador de despesa ou qualquer outra pessoa que, de alguma forma, disponha do dinheiro público. Não há, portanto, qualquer conflito de competência nas funções desempenhadas por eles, entre eles.

3.2. Evolução histórico-constitucional do controle das finanças públicas.

Para melhor assertiva das competências constitucionais exercidas pelos Tribunais de Contas, nada mais significativo poderia ser a apresentação de um exame comparativo das funções que receberam ao longo do constitucionalismo brasileiro, desde sua criação.

Do simples exame e conferência de legalidade das contas do Executivo, prévios à apresentação no Congresso Nacional, conforme art. 89 da Constituição de 1.891⁶⁶, a Constituição seguinte, de 1.934⁶⁷, absorveu praticamente as disposições do Decreto nº 1.166, de 1.892, outorgando ao Tribunal de Contas o contorno de órgão de controle orçamentário, com atribuições focadas no acompanhamento da execução orçamentária em si, registro prévio das despesas e dos contratos e realização de parecer prévio sobre as contas do Executivo, registradas no “Balanço” feito pelo Ministro da Fazenda e que deveriam ser encaminhadas ao Presidente para que este promovesse a sua entrega à Câmara dos Deputados para o respectivo julgamento.

Com a Constituição de 1.937, o Presidente Getúlio Vargas, aproveitando o ensejo à instalação do primeiro período ditatorial no Brasil (1930-1945), restringiu o âmbito de atuação dos Tribunais de Contas, mantendo o acompanhamento da execução orçamentária e transformando o registro prévio das despesas e dos contratos em “julgamento efetivo das contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos” e “exame de legalidade dos contratos” e suprimindo, de outro lado, o seu dever de emissão

de parecer prévio sobre as contas do Executivo. Deixava o Tribunal de Contas de integrar capítulo próprio na ordem constitucional e ainda função de órgão de competência técnica para o exercício do controle externo pelo Poder Legislativo sobre as contas do Executivo para então ser inserido como órgão anexo ao Poder Judiciário⁶⁸.

No período de reconstrução da Democracia Brasileira (1945-1964), em 1.946⁶⁹, o acompanhamento da execução orçamentária foi mais uma vez mantido; assim como o julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos teve seu escopo alargado de modo que abrangidas também fossem todas as contas dos entes autárquicos; o julgamento dos contratos foi autorizado (e não mais apenas a verificação de legalidade), desde que não para fins de suspensão da sua execução; a apreciação das contas do Executivo e a respectiva elaboração de parecer prévio retornaram ao sistema de controle; o julgamento da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões e a vitaliciedade aos Ministros do Tribunal de Contas foram acrescentados.

A Constituição Federal de 1.967⁷⁰, editada em meio à ditadura militar que se instalou no período de 1964-1985, agregou ao processo de fiscalização orçamentário um tipo de auditoria financeira a ser realizado nas unidades administrativas dos três poderes da União. Manteve o julgamento das contas dos administradores e dos demais responsáveis por bens e valores públicos e acrescentou, à apreciação das contas do Executivo, o seu obrigatório controle pelo Congresso e, à ilegalidade de qualquer despesa, ato de aposentadoria, reforma e pensão, o seu controle pelo Presidente da República.

Importante destacar, outrossim, que a Emenda Constitucional nº 01/69 teria sido a responsável por autorizar a inclusão da fiscalização financeira e orçamentária dos recursos estaduais e municipais no bojo das Constituições Estaduais respectivas.

A atual Constituição Federal, de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, o marco mais significativo no processo de reconstrução da democracia brasileira, além de estender o escopo da fiscalização orçamentária e financeira criados pela Constituição Federal anterior de 1.967, inseriu a fiscalização contábil, operacional e patrimonial nas atribuições do controle externo auxiliar feito pelo Tribunal de Contas; manteve o comportamento iniciado pela Constituição Federal de 1.946 e seguido pela Constituição Federal de 1.967 e E.C. 01/69 de julgamento das “contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal”. Inovou, apenas, na imposição de sanção às “contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”, assim como de emissão de parecer prévio nas contas anuais prestadas pelo Presidente da República (impondo-lhe prazo para envio do “balanço”) e de apreciação de legalidade e devido registro nas concessões de aposentadorias, reformas e pensões. Por fim, incluiu a Carta de 1988, o dever de verificação de legalidade dos “atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão”⁷¹.

Além disso, as aplicações de multas aos atos administrativos ilegalmente praticados e às prestações de contas irregulares, bem como a solicitação de informações e a concessão de prazos à realização das providências corretivas necessárias para o correto cumprimento da lei, que aliás consistiam deveres do extinto Tribunal do Tesouro Nacional, foram reativadas pela atual Constituição Federal, a partir da imposição de ressarcimento de dano proporcional ao prejuízo causado e, também, a possibilidade de realização de inspeções e audi-

tórias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial na gestão pública em geral; de fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe; de fiscalização da aplicação de recursos repassados por convênios ou instrumentos congêneres entre os entes públicos; de sustação da execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; e de representação ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Assim, a Constituição Federal de 1.988 não apenas alargou o espectro fiscalizatório dos Tribunais de Contas, empregando, no juízo de constatação orçamentário e financeiro hodiernamente praticado, as atividades de conferência contábil, operacional e patrimonial à gestão pública, como introduziu uma nova linguagem aos tradicionais procedimentos de controle prévio e posterior, chancelados pela doutrina clássica italiana, belga e francesa, como bem destacado por Medauar (1990, p. 103-112): trouxe para a missão funcional dos Tribunais de Contas o desempenho de um controle concomitante, exercido a partir das atividades de inspeção e de auditorias “in loco”.

Aos membros do Tribunal de Contas as atuais disposições constitucionais lhes concederam as mesmas garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios conferidos aos

membros do Poder Judiciário⁷². E, em relação à autonomia do órgão, a Constituição também outorgou aos Tribunais de Contas poderes administrativos próprios à eleição de seus órgãos diretivos, à promoção dos cargos necessários para o regular desempenho das atividades fiscalizatórias e à disposição sobre o quadro de servidores e de organização de suas secretarias, assim como, de outro lado, poderes legiferantes para elaborar seus regimentos internos e também estabelecer os atos normativos de cumprimento obrigatório por seus jurisdicionados⁷³.

Assim, de um lado, parece justificável a razão pela qual parte da doutrina assinala a instituição Tribunal de Contas como sendo o quarto Poder, já que também investido no exercício das funções típicas e atípicas que guarnecem os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário também está.

Sem embargo a essas considerações, concessa venia, deve-se assinalar, no entanto, que apenas exercem prerrogativas de auxílio ao Poder Legislativo, em colaboração plena ao bom funcionamento da clássica teoria da tripartição dos Poderes e aplicação da teoria dos freios e contrapesos, “*check and balances*”, vale dizer, controle mútuo à funcionalidade de cada Poder, entre si.

De outro lado, louvável ainda se manifesta a relevância dos Tribunais de Contas no papel assumido de órgão técnico e auxiliar à certificação

Tabela 1 – Previsão Orçamentária dos Entes Federativos para o exercício de 2014

Tribunal de Contas	ORÇAMENTO 2014 (B)	Tribunal de Contas	ORÇAMENTO 2014 (B)
(2º) TCE SP	189.112.038.732	(3º) TCE RJ	82.899.620.142
(4º) TCE MG	75.016.225.348	(5º) TCE RS	51.019.832.487
(6º) TCM SP	50.569.325.587	(7º) TCE PR	43.746.461.920
(8º) TCE BA	36.083.945.669	(9º) TCE PE	31.884.018.500
(10º) TCM RJ	27.173.417.723	(11º) TCE DF	23.394.043.343
(12º) TCE GO	22.198.977.000	(13º) TCE CE	21.304.305.362
(14º) TCE SC	21.293.335.945	(15º) TCE PA	19.412.591.008
(16º) TCE ES	15.502.548.363	(17º) TCE AM	14.889.143.000
(18º) TCE MA	14.121.575.558	(19º) TCE MT	13.345.598.419
(20º) TCE RN	12.148.628.000	(21º) TCE MS	12.089.917.000
(22º) TCE PB	10.747.555.000	(23º) TCE PI	9.431.572.532
(24º) TCE TO	9.168.590.470	(25º) TCE AL	8.307.204.125
(26º) TCE SE	8.288.844.980	(27º) TCE RO	6.975.299.323
(28º) TCE AP	5.151.660.325	(29º) TCE AC	3.040.227.822
TCE RR	2.703.374.514	TCMs BA	N/D*
TCMs CE	N/D*	TCMs GO	N/D*
TCMs PA	N/D*		

*N/D – nenhuma informação disponibilizada para consulta geral em meio eletrônico, consolidada a partir de uma base integralizada de todos os municípios.

de regularidade das contas públicas. Afinal, a cada ano, novos números, sempre crescentes, são incorporados nas estimativas orçamentárias de todos os entes federativos.

Fazendo uma análise ponderada do orçamento público do ano de 2014, por exemplo, sob a responsabilidade dos Tribunais de Contas Brasileiros estavam, aproximadamente, R\$ 3,3 trilhões⁷⁴. Só o Tribunal de Contas da União se viu no dever de examinar e controlar um orçamento estimado na ordem de R\$ 2.383.177.997.310,00⁷⁵. Os demais Tribunais de Contas, por sua vez, aos valores minimamente assinalados abaixo:

Abrindo-se um quadro comparativo entre os dez primeiros orçamentos estimados em 2013, pesquisados por Marques da Silva (2014, p.9-12), já é possível identificar o acréscimo na escala orçamentária estatal, como abaixo ilustrado.

Tabela 2 – Comparativo da Previsão Orçamentária de 2013 e 2014

ORÇAMENTO 2013		
R\$ 2,250 trilhões	TCU	R\$ 2,3 trilhões
R\$ 173,1 bilhões	TCE-SP	R\$ 189,1 bilhões
R\$ 71,8 bilhões	TCE-RJ	R\$ 82,8 bilhões
R\$ 68 bilhões	TCE-MG	R\$ 75 bilhões
R\$ 45,2 bilhões	TCE-RS	R\$ 51 bilhões
R\$ 42 bilhões	TCM-SP	R\$ 50,5 bilhões
R\$ 35,3 bilhões	TCE-PR	R\$ 43,7 bilhões
R\$ 35,1 bilhões	TCE-BA	R\$ 36 bilhões
R\$ 33,4 bilhões	TCE-PE	R\$ 31,8 bilhões
R\$ 22,1 bilhões	TCE-GO TCM-RJ	R\$ 27,1 bilhões

Examinado, agora, o comportamento apresentado nos anos subsequentes apenas no Estado de São Paulo, a curva crescente encontrada é ainda mais significativa, de um orçamento estimado de R\$ 204.879.492.272,00 para o Governo do Estado (Lei nº 15.646/14), algo em torno de R\$ 15,7 bilhões a mais do que o previsto no ano anterior, e de R\$ 51.393.748.121,00 para o Governo do Município de São Paulo (Lei 16.099/14), algo em torno de R\$ 824,5 milhões a mais do que o também estimado no ano anterior. Este comparativo, apenas para o Município de São Paulo e em 2016 é ainda maior, apresentando uma diferença de R\$ 3 bilhões perante o orçamento de 2015 (orçamento estimado para

2016 de R\$ 54.407.300.347,00, segundo a Lei 16.334/15).

Daí a razão para merecerem destaque esses órgãos de controle, notadamente no constitucionalismo contemporâneo. Com maestria e devidamente agasalhados de funções constitucionais, são eles, os Tribunais de Contas, os responsáveis por dizer, tecnicamente, se de modo adequado ou não estão sendo feitas as arrecadações de receitas e a realização das despesas pela Administração Pública, segundo a forma legal preordenada e a exata operação legal que reveste todo o complexo sistema das finanças públicas.

4. Conclusão

Por Zippelius (1997) é que se sustentou ser necessária a repartição das funções administrativa, legislativa e judiciária do Estado ir além de suas fronteiras, contaminando não apenas os organismos internos de sua estrutura de Poder como também todas as demais pessoas “extra-Estado” que com ele colaboram na prestação de serviços para atendimento dos anseios da coletividade. Ora, se assim já era possível enxergar essa praticidade no direito contemporâneo, quicá sua operação nos órgãos que compõem o Estado e não integram qualquer estrutura de seus Poderes, como são os Tribunais de Contas.

De acordo com as funções constitucionais recebidas ao longo de sua história, como examinado no bojo desse trabalho, conformam atividades administrativas, legislativas e judiciárias⁷⁶ de suma importância e colaboração na moderação dos poderes estatais, homenageando pontualmente a operação sistêmica dos freios e contrapesos da teoria da tripartição de poderes. Alguns defensores à institucionalização dos órgãos de controle e, em especial, no modelo brasileiro, vão além, sustentando que deveriam, efetivamente, corresponder ao quarto Poder (CASTARDO, 2007).

Por força dos paradigmas constitucionais,

sua atuação como alicerce da cidadania no controle e transparência dos atos públicos acabou se destacando sobremaneira no exercício da prática democrática. As normas infraconstitucionais não apenas compreenderam o valor dessa atuação constitucional em ambiente democrático, como acabaram conferindo legitimidade para ações pontuais.

Exemplo disso é o art. 113, §1º da Lei nº 8.666/93 que, nos processos de licitação e contratação com o poder público, autorizou qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica a exercer o direito de representação junto ao Tribunal de Contas contra irregularidades identificadas na aplicação da lei pelo gestor público.

A Lei Complementar nº 101/2000, de igual modo, além de incluir forma procedimental ao controle de gestão fiscal pelos Tribunais de Contas, por seu art. 73-A, também, expressamente, sinalizou a possibilidade de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato ser parte legítima para denunciar o descumprimento das prescrições nela estabelecidas.

O próprio Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião da Constituição Federal que é, também consolidou jurisprudência autorizando o Tribunal de Contas, quando no exercício de suas atribuições, a apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público (Súmula nº 347).

A Lei Complementar nº 64/1990, com as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 135/2010 – Lei da Ficha Limpa – e para fins de exame de inelegibilidade em processos eleitorais, proferido pela Justiça Eleitoral, reservaram aos Tribunais de Contas a incumbência de encaminhar a lista dos responsáveis com contas julgadas irregulares⁷⁷, para auxílio e orientação daquela Corte de Justiça. A esse respeito, pela relevância, pesquisa coordenada por Caggiano (2014, p. 21-53) mostrou que, das quatorze hipóteses de inexigibilidade de candidatos a pleitos eleitorais futuros descritas no rol apresentado

pela Lei Complementar nº 135, de 07/06/2010, e num universo de 1.167 decisões proferidas em face de recursos de pedidos de registros de candidaturas ou de impugnações perante a Justiça Eleitoral de 1º e 2º grau no Estado de São Paulo, 21,85% consistiram objeto decorrente de rejeição das contas firmadas pelo Tribunal de Contas (255 decisões), sobre as quais, mais da metade (149 decisões) culminara no desfecho de inexigibilidades devidamente reconhecidas.

Em verdade, os Tribunais de Contas passaram a exercer funções muito além daquelas que lhes eram próprias no momento de sua instalação, quando do advento de criação desta instituição pelo Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890.

Não mais examinam apenas a adequabilidade dos atos sob o ponto de vista legal. Na atualidade, à luz do desenho constitucional recebido, assumem contexto real de controle de mérito, de controle de legitimidade na certificação do binômio custo “*versus*” benefício entre a despesa realizada e o atendimento qualitativo do interesse público, guardando mesma sintonia com o exercício de fiscalização proferido pelos órgãos de tradição inglesa – as Controladorias ou Auditorias Gerais.

Incorporaram, de fato, um papel de extrema relevância social ao exercício pleno da cidadania e fortalecimento significativo da democracia que é a fiscalização voltada ao controle e transparência dos atos de governo e de gestão pública, em defesa plena dos interesses da coletividade.

Referências

ALEMANHA. **Prussian Superior Chamber of Accounts; Audit Court of the German Reich.** Sítio <<http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/geschichte>>. Acesso em 01/07/2014.

AMÉRICA LATINA. **Tribunais de Contas; Auditorias Gerais.** Links registrados em nota de rodapé ao longo da pesquisa.

ARISTÓTELES. **A política**. Ed. Especial. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011 (Saraiva de Bolso).

BÉLGICA. Cour de Comptes. Sítio <<https://www.ccrek.be/FR/Presentation/ApercuHistorique.html>>. Acesso em 01/07/2014.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ªed. São Paulo: Malheiros, 1994.

BRASIL. **Constituições Federais; Presidência da República**. Sítio <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 15/07/2014.

_____. **Tribunais de Contas**. Links disponíveis em <<http://www.atricon.org.br/links/>>. Acesso em 15/07/2014.

_____. **Legislações infraconstitucionais**. Links registrados em nota de rodapé ao longo da pesquisa.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Democracia x Constitucionalismo. Um Navio à Deriva?** Universidade de São Paulo: Faculdade de Direito. Cadernos de Pós Graduação em Direito: estudos de Documentos de Trabalho, n. 1, 2011.

(Coord.). **Ficha Limpa: impactos nos tribunais: tensões e confrontos**. 1ª ed. São Paulo: RT, 2014.

CASTARDO, Hamilton Fernando. **O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro**. Campinas: Millennium, 2007.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura. Visão Sistêmica das Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios do Brasil. "In" SOUZA, Alfredo José de (Et al.) **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

CITADINI, Antonio Roque. **O Controle Externo da Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Perei-

ra. **As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ESPAÑA. **Tribunal de Cuentas**. Sítio <<http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/historia/>>. Acesso em 15/05/14.

FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. **O controle das contas municipais**. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Universidade de São Paulo: Faculdade de Direito. São Paulo, 2012; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 36ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FRANÇA. **Archives Nationales**. Sítio <<http://www.archivesnationales.culture.gouv.fr/chan/chan/fonds/guideorientation/II-2-1-chambedes-comptes.htm>>. Acesso em 15/05/14.

Cour des Comptes; Chambres régionales & Territoriales des Comptes. Sítio <<http://www.ccomptes.fr/Nous-connaitre/Histoire-et-patrimoine>>. Acesso em 15/05/2014; HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2006; ITÁLIA. Corte dei Conti. Sítio <http://www.corteconti.it/chi_siamo/la_corte/>. Acesso em 15/05/14.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Ministério Público junto aos Tribunais de Contas**. Revista de Informação Legislativa. Brasília: v.30, n. 119, p. 233-244, jul./set.de1993.

Requisitos para Ministro e Conselheiro de Tribunal de Contas. Revista de Informação Legislativa. Brasília: v.32, n.126, p. 113-114, abr./jul. de 1995.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Editora Vozes: Clube do Livro Liberal.

MARQUES DA SILVA, Moacir. **Controle Externo das Contas Públicas: o processo nos Tribunais de Contas do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2014;

MARTIN, Ascención Baeza. **Criación y Reformas de um Oficio Inestable: El Regente del Tribunal de Cuentas em México (1708-1781)**. Revista

Temas Americanistas, nº 27, pp. 1- 24, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas**. Revista de Informação Legislativa. Brasília: v.27, n.108, p.101-126, out./dez. de 1990.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, o barão de La Brède e de. **O Espírito das Leis**.

Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_montesquieu_o_espirito_das_leis.pdf>. Acessado em 15/07/2014.

PORTUGAL. **Tribunal de Contas**. Sítio <<http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia.shtm>>. Acesso em 15/05/14.

SIMÕES, Edson. **Tribunais de Contas: controle ex-**

terno das contas públicas. São Paulo: Saraiva, 2014.

SOUZA, Alfredo José de (Et al.) **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

VILELA, Maria Diogenilda de Almeida. **Alternativas de alteração na composição e formas de escolha dos membros dos Tribunais de Contas dos Municípios, dos Estados e da União**. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados, 2003.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da Política**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. 3ª ed. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

¹ As Controladorias Independentes ou Auditorias Gerais também são órgãos de controle das finanças públicas. Criados pelo sistema inglês, estão presentes em países de tradição anglo-saxã. Gozam também de autonomia administrativa e funcional, diferenciando-se dos Tribunais de Contas por comporem órgãos de natureza singular, e não colegiado, focados na apreciação do controle de economicidade e de mérito, e não apenas de legalidade. São exercidos por um “Comptroller” ou “Auditor General”, provido de mandato, sem poder coercitivo.

² PORTUGAL. Tribunal de Contas. Sítio <<http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia.shtm>>, visitado em 15/05/14.

³ Em 05 de julho de 1.389, edição do 1º Regimento dos Contos. Publicado na Chancelaria de D. João I, Livro V, fl. 5v.

⁴ FRANÇA. Archives Nationales. Sítio <http://www.archivesnationales.culture.gouv.fr/chan/chan/fonds/guideorientation/II-2-1-chambedescomptes.htm>, visitado em 15/05/14.

⁵ FRANÇA. Cour des Comptes; Chambres régionales & Territoriales des Comptes. Sítio <http://www.ccomptes.fr/Nous-connaître/Histoire-et-patrimoine>, visitado em 15/05/2014.

⁶ Tradução livre “A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”.

⁷ Bélgica, com a Cour de Comptes, em 1.830 (Sítio <https://www.ccrek.be/FR/Presentation/ApercuHistorique.html>, visitado em 01/07/2014); a Espanha, com o Tribunal de Cuentas em 1.851 (Sítio <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/historia/>, visitado em 15/05/14); a Itália, com a Corte dei Conti, criada pela Lei nº 800, de 14/08/1.862 (Sítio http://www.corteconti.it/chi_siamo/la_corte/, visitado em 15/05/14); Portugal, no período de 1.849 a 1.911 e a partir de 1.930 e a Alemanha, em 1.868, com a “Prussian Superior Chamber of Accounts”, renomeada em 1.871 como “Audit Court of the German Reich” (Sítio <http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/geschichte>, visitado em 01/07/2014).

⁸ Fruto dos antecedentes históricos “Comisión de Cuentas”, instituídas na Independência, com assento na Constituição de 1.830 e sistematização nas Leis nº 339, de 21 de julho de 1.853 e nº 1.466, de 17 de maio de 1.880, o Tribunal de Contas foi implantado na Constituição de 1.934, pelo art. 228. Sítio <http://www.tcr.gub.uy/institucional_antecedentes.php>. Acesso em 30/06/2014.

⁹ O Tribunal de Contas foi criado pelo art. 130 da Lei de Organização Administrativa do Poder Judiciário, recebendo desde a Constituição de 1.940 (art. 80), o reconhecimento como órgão jurisdicional contencioso administrativo. Sítio <<http://www.pj.gov.py/contenido/137-tribunal-de-cuentas/137>>. Acesso em 30/06/2014.

¹⁰ Instituída como instituição independente pela Constituição Republicana de 1.987 (arts. 200 a 205), a organização e funcionamento da “Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif” foi firmada por Decreto, em 23 de novembro de 2005. Sítio <http://www.sdn.mefhaiti.gov.ht/lois/CSCCA/A1K_TM.php>. Acesso em 30/06/2014.

¹¹ Embora prevista no art. 127 da Constituição de 1.854, a Lei nº 3.659, de 27 de junho de 1.896 restituiu a “Cámara de Cuentas de La República Dominicana”. Sítio <<http://www.camaradecuentas.gob.do/index.php/quienes-somos-90>>. Acesso em 31/07/2014.

¹² Momento exato em que o “Tribunal Superior o Contaduría Mayor de Cuentas”, criado em 1.832, adquiriu independência do Poder Executivo. Mesmo com a criação, ao que parece conjunta e não extintiva do órgão Tribunal de Contas e, na se-

quência, da “Auditoría General de Hacienda”, subscrita com a linguagem do controle inglês e monocrático de julgamento de contas públicas específicas, a Constituição de 1.939 manteve o Tribunal de Contas instituído nas Constituições de 1.880, 1.883 e 1.886, conferindo-lhe apenas nova nomenclatura, a de “Corte de Cuentas de la República”. Sítio <<http://www.cortedecuentas.gob.sv/historia/>>. Acesso em 30/06/2014.

¹³ O “Tribunal Superior de Cuentas”, com instituição na Constituição de 1.894 e seguintes. Sítio <<http://www.tsc.gob.hn/historia.html>>. Acesso em 30/06/2014.

¹⁴ Embora mencionada, por estudiosos, a criação do processo de auditoria a partir de 1.764, o Tribunal de Contas adentrou o ordenamento jurídico com a Constituição de 1.940, ganhando autonomia e jurisdição mais ampla apenas em 1.950, até sua destituição em 1.959 e substituição pelo sistema de Controladoria. Sítio <<http://www.contraloria.cu/index.php/nuestra-historia?layout=edit&id=4>>. Acesso em 31/07/2014.

¹⁵ A “Contaduría General” personificou as atribuições do Tribunal Superior de Contas, até que este fosse criado sob a denominação de “Tribunal de Cuentas” em 1.861. Guayaquil ganhou Tribunal de Contas próprio em 1.896, tendo sido ambos substituídos pela “Contraloría General Del Estado”. Sítio <http://www.contraloria.gob.ec/la_institucion.asp?id_SubSeccion=1>. Acesso em 30/06/2014.

¹⁶ O “Tribunal Nacional de Cuentas”, em 05 de maio de 1.928 foi substituído pela “Contraloría General del Estado”. Sítio <<http://www.contraloria.gob.bo/portal/Institucional/Historia.aspx>>. Acesso em 30/06/2014.

¹⁷ A autonomia da função fiscalização da gestão pública ocorreu com a “Contaduría Mayor de Cuentas” no século XVIII, até dar espaço ao Tribunal de Contas e serem, ambos, substituídos em 26 de março de 1.927 pela “Contraloría General de la República”, vigente até hoje. Sítio <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?_nfpb=true&_pageLabel=P18200239681286226265111>. Acesso em 30/06/2014.

¹⁸ Segundo a Constituição Republicana de 08 de novembro de 1.949, permanece em vigência a “Contraloría General de la República” (arts. 183 e 184). Sítio <http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?_pageid=434,1804769&_dad=portal&_schema=PORTAL>. Acesso em 30/06/2014.

¹⁹ Após criar a figura do “Juez de Cuentas” em substituição ao Tribunal de Contas, bem como da “Oficina de Contabilidad y Contraloría” com a criação do título de “Contralor General de la República”, um Departamento do Poder Executivo independente dos Ministérios de Estado foi criado e instalado na década de 40, com previsão na Constituição de 1.946 e denominação de “Contraloría General de la República”. Sítio <<http://www.contraloria.gob.pa/index.php?option=ResHist>>. Acesso em 30/06/2014.

²⁰ O Tribunal de Cuentas foi inserido pelo Decreto Gubernativo 261, de 24 de junho, art. 1008 e ganhou contornos de controladoria com a criação conjunta do “El Tribunal y la Contraloría de Cuentas” a partir da Revolução, de 11 de março de 1.945. Em 1.985, com a nova Constituição Republicana, o modelo de controle financeiro passou a ser realizado pela “Contraloría General de Cuentas” (art. 232). Sítio <http://www.contraloria.gob.gt/i_docs/i_nos_historia.pdf>. Acesso em 05/07/2014.

²¹ No interregno de 1.850 a 1.858, com a Lei nº 36, a “Corte de Cuentas” foi substituída pela “Oficina General de Cuentas”. Pela Lei nº 42, teve suas atividades transferidas para o “Departamento de Contraloría, que contava com um cargo de Controlador General de la República e um de ajudante Auditor General. Sítio <<http://www.contraloriasantander.gov.co/institucional/historia.html>>. Acesso em 05/07/2014.

²² Foi criado com a denominação de “Tribunal Supremo de Cuentas de la República”, transformado em 1.930 em “Tribunal de Cuentas” até ser substituído, em 22 de dezembro de 1.980, pelo Decreto nº 612, na “Contraloría General de la República”. Sítio <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.cgr.gob.ni/cgr/images/stories/docsvarios/HISTORIA%2520DE%2520LA%2520CGR%2520-%2520Managua%2520Nicaragua.pdf>>. Acesso em 05/07/2014.

²³ O “Tribunal de Cuentas” foi criado por lei em 14 de outubro, exercendo atividades em conjunto com a “Contaduría General de Hacienda” após a edição dos Decretos de 17 de outubro de 1.856 e de 24 de junho de 1.858 (Sítio <http://www.sunai.gob.ve/images/stories/PDF/Ponencias/EF/Evol_ctrol_fisc_vzla_AG_CGR.pdf>; acesso em 05/07/2014). Para cumprimento do seu plano de governo denominado “Programa de Febrero”, instituído em 21 de fevereiro de 1.936, o general Eleazar López Contreras, com a colaboração da Colômbia, especificamente as recomendações da Comissão Kemmerer, criou a “Contraloría General de la Nación” (hoje “Contraloría General de la República”) pela Lei Orgânica da Fazenda Nacional de 15 de julho de 1.938, ganhando assento constitucional em 05 de julho de 1.947. Sítio <http://www.cgr.gob.ve/site_content.php?Cod=012>. Acesso em 05/07/2014.

²⁴ Criado no período da nova monarquia, absolutamente desprovido de autonomia (MARTIN, 2011, p.1-24). Em 30 de abril de 2009, a Lei de Fiscalização e Prestação de Contas da Federação criou a “Auditoría Superior de la Federación”, com autonomia técnica e função auxiliar da Câmara de Deputados do Congresso da União, conforme arts. 2º, inciso I e 3º da reforma de 07/05/2088 que regulamentou, dentre outros dispositivos, o art. 79 da Constituição Política de 1.917, pertinente ao processo de fiscalização superior das contas públicas. Sítios <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_170614.pdf> e <http://www.secogem.gob.mx/transparencia/marco_juridico/LFRCF.pdf>. Acessos em 30/06/2014.

²⁵ São exceções as Províncias de Salta e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, que tanto quanto à “Auditoría General de la Nación”, também adotaram o modelo inglês de Auditorias Autônomas. Sítio

<<http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/index/>>. Acesso em 30/06/2014.

²⁶ Manuel José Benavente Rodrigues, apud SIMÕES, op cit, p. 55.

²⁷ Art. 170, inserido no Capítulo III “Da Fazenda Nacional”, Título 7º “Da Administração e Economia das Províncias”: “a Receita, e despeza da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de ‘Thesouro Nacional’ aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio”. O Poder Legislativo no Império era tratado no Título 4º precedente.

²⁸ “O Tribunal do Thesouro Nacional será Composto do Ministro da Fazenda como Presidente, e de quatro Membros de nomeação imperial, que terão o Título do Conselho, a saber: o Director Geral das Rendas Publicas, o Director Geral da Despeza Publica, o Director Geral da Contabilidade, e o Procurador Fiscal do Thesouro” (Decreto nº 736, de 20 de novembro de 1.850, que cuidou da reforma do Thesouro Publico Nacional e das Thesourarias das Provincias).

²⁹ Decreto nº 736/1.850, por seus arts. 2º, §§ 3º ao 9º; Decreto nº 2.343, de 29 de janeiro de 1.859, que o alterou, por seus arts. 3º, 4º e 5º; e Decreto nº 2.548, de 10 de março de 1.860, que regulamentou o processo de tomada de contas dos responsáveis para com a Fazenda Nacional, por seu art. 2º e §§.

³⁰ Vale destacar as observações epigrafadas por SIMÕES (2014, p. 62) de que a instituição Tribunal de Contas não teria sido objeto dos estudos inaugurais à elaboração da primeira Constituição Republicana, mas objeto de emenda aditiva.

³¹ Importante destacar que, à luz do art. 31, §2º da C.F., na fiscalização exercida pelo Poder Legislativo Municipal, “o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar [Tribunal de Contas respectivo], só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”(negrito).

³² Instituído pelo art. 112 da Constituição Estadual de 27/05/1.891, organizado pela Lei nº 210, de 01/07/ 1.899 e oficialmente instalado em 01/08/ 1.899. Extinto em 10/03/ 1.931 e restabelecido em 24/05/1.946.

³³ Lei nº 1.120, de 21/08/ 1.915, com reconhecimento constitucional pela Carta promulgada em 20 /08/ 1.935, extinção em 1.942 e retorno das atividades em 1.949.

³⁴ Não obstante instituído pelo art. 71 da Constituição Estadual de 1.891, especificamente no processo de revisão realizado em 1.921, sua instalação ocorreu efetivamente em 1.923 com a edição da Lei 1.961, em 29 de dezembro. Extinto em 1.930, pelo Decreto nº 4.793 e restabelecido pela Constituição Estadual, em 07/01/1.947.

³⁵ Foi criado inicialmente em 05/10; extinto em 04/07/ 1.939, com retorno das atividades em 14/12/ 1.945 e nova extinção em 25/02/ 1.946. A Constituição Estadual de 1.947 deu-lhe sobrevida, mantida até hoje.

³⁶ Criado em 26/06/ 1.935, pelo Decreto Estadual nº 5.975 e efetivamente instalado em 02/07, com a nomeação dos cinco membros efetivos pelo Decreto nº 6.004. Extinto em 07/07/ 1.939, pelo Decreto nº 7.858 e reinstalado em 24/10/ 1945, pelo Decreto-Lei nº 947.

³⁷ Instituído pela Constituição Estadual de 1.935, extinto em 1.939 e restabelecido com a Constituição de 1.947.

³⁸ Criado pelo Decreto-Lei nº 134, de 30/12/1.946 e instalado em 02/01/1.947.

³⁹ Criado pelo Decreto-Lei nº 627, de 02 de junho.

⁴⁰ Para cumprimento do art. 13 da Constituição Estadual de 09/07/1.947, foi criado pela Lei nº 1.365, de 29/11/1.947 e efetivamente instalado em 01/01/1.948.

⁴¹ Introduzido pela Constituição Estadual de 1.947, porém institucionalizado apenas em 04/11/1.955, com a Lei nº 1.366 e instalada a sua primeira sessão em 06/02/1.966.

⁴² Criado pela Constituição Estadual de 1.947 e instalado em 01/09/1.952, após o advento do Decreto nº 130, de 07/07/1.952.

⁴³ Criado pelo art. 34 da Constituição Estadual de 1.947.

⁴⁴ Criado em 1.947, foi extinto, juntamente com o então Tribunal de Contas do Estado da Guanabara, no momento da incorporação desse Estado, atual território do município do Rio de Janeiro, no Estado do Rio de Janeiro em 1.975. O Decreto-Lei nº 4 disciplinou a extinção e sua reinstalação.

⁴⁵ Institucionalizado pelo art. 100 da Constituição Estadual de 14/07/1.947 e criado pela Lei nº 747/1.950.

⁴⁶ Pela Lei nº 02 de 31/10/1.953 que reformou a Constituição Estadual, ocorrendo sua instalação em 01/01/1.954.

⁴⁷ Pela Lei 1.287, de 24/09/1.957, com instalação e funcionamento no mês de outubro seguinte.

⁴⁸ Criado em 12/01/1.961.

⁴⁹ Criado pela Lei Estadual nº 6.078 de 12/12/1.967 e instalado em 15/10/1.968.

⁵⁰ A Lei 2.343, de 24/06/1.954 criou o Conselho de Assistência Técnica aos Municípios (CATM) que em 27/05/1.957, pela E.C. nº 01 à Constituição Estadual de 1.947, teve suas atribuições ampliadas, recebendo a incumbência de auxiliar as Câmaras Municipais na fiscalização financeira dos Município, especialmente da execução do orçamento. Com a E.C. nº 01, de 25/11/1.970 à Constituição Estadual de 1.967 e respectiva constitucionalidade reconhecida pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, na Rp 917/CE, Rel.Min.Aliomar Baleeiro, julgado em 16/04/1.975, o CATM foi transformado em Conselho de Contas dos Municípios (CCM) que, por sua vez, passou a ser denominado Tribunal de Contas dos Municí-

pios em 16/12/1.992, com a E.C. nº 09.

⁵¹ Foi criado pela Lei nº 3.751, de 13 de abril, pertinente à organização administrativa da nova Capital Federal, e instalado em 15/09/1.960. Em consideração, e portanto marco histórico, optou-se por contextualizar a existência do Tribunal de Contas a partir da instalação do atual Distrito Federal e não do Distrito Federal da antiga Capital Federal que também se subsidiava de um Tribunal de Contas próprio desde 1.936.

⁵² Criado pela Lei Municipal nº 7.213, de 20/11/1.968, pelo Prefeito José Vicente de Faria Lima e instalado em 16/01/1.969.

⁵³ Criado pela Lei Municipal nº 183, de 183, de 23/10/1.980, quando já instalado o atual Município do Rio de Janeiro no território do antigo Estado da Guanabara (instituído pela Lei San Tiago Dantas, nº 3.752/60, de 14/03/1.960, em cumprimento à determinação do art. 4º, §4º das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1.946 que havia autorizado sua constituição no antigo Distrito Federal), incorporados em 1.975 ao

Estado do Rio de Janeiro (Sítio <www.alerj.rj.gov.br/center_arq_aleg_invent_link2.htm>, acesso em 11/07/2014).

⁵⁴ Emenda Constitucional nº 2, de 30/12/1.969 (consulta ao portal oficial eletrônico).

⁵⁵ Embora criado em 17/08/1.970, a Lei nº 3.627 foi editada apenas em 31/08 e sua instalação em 01/03/1.971 (consulta ao portal oficial eletrônico).

⁵⁶ Lei Orgânica estabelecida pela Lei Complementar Estadual nº 01, de 18/10/79, com nomeação dos sete Conselheiros em 24/03/1.980 pelo então Governador Marcelo Miranda Soares (consulta ao portal oficial eletrônico).

⁵⁷ Criado pela Constituição Estadual de 06/08/1.983 (consulta ao portal oficial eletrônico).

⁵⁸ Criado pela Emenda Constitucional Estadual nº 17, de 18/09/1.987 (consulta ao portal oficial eletrônico).

⁵⁹ Pela Lei Estadual nº 2.838, de 17/09/70 BA, inicialmente sob a denominação de “Conselho de Contas dos Municípios” e subordinação ao Poder Executivo Estadual, o que foi corrigido apenas com a Lei Estadual nº 2.900, de 04/02/1.971, passando a se denominar Tribunal de Contas apenas em 1.985, com a EC nº 25.

⁶⁰ Pela Lei Estadual nº 8.338, de 18/11/1.977, sob a denominação de “Conselho de Contas dos Municípios” e pela Constituição Estadual de 05/10/1.989, sob a denominação de Tribunal de Contas. Foi extinto em 09/09/1.997 pela EC nº 19 e, cinquenta e cinco dias após, em 04/11/97 recriado pela EC nº 21, com confirmação posterior de existência pela E.C. nº 23 de 09/12/1.998.

⁶¹ Criado pela EC nº 13, de 16.10.1980.

⁶² Art. 31, §4º da C.F.

⁶³ Criado pela Lei nº 01, de 23/01/1.989, instalado em 05/05 por força da Lei nº 36/89 e recepcionado pela Constituição Estadual de 05/10/1.989, arts. 32 ao 35.

⁶⁴ Criado pelo primeiro governador eleito, Anníbal Barcellos, pelo Decreto nº 31, de 06/02/1.991.

⁶⁵ Instituído pela Constituição Estadual, de 28/09/1.989, art. 48 a 53, mas efetivamente instalado em 31 de maio de 1.991.

⁶⁶ Inserido no Título V, “Das disposições Gerais”, em artigo único, sem incisos ou parágrafos.

⁶⁷ O Tribunal de Contas foi inserido como órgão de Cooperação das Atividades Governamentais, em capítulo próprio dentro do Título I “Da Organização Federal”, juntamente com o Ministério Público e os Conselhos Técnicos (que eram órgãos consultivos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para assistência dos Ministérios). Foi tratado em quatro artigos, do 99 ao 102.

⁶⁸ Nas disposições preliminares do capítulo específico ao Poder Judiciário, no único art. 114. A sua organização ocorreu com o advento do Decreto-Lei nº 426, de 12 de maio de 1.938.

⁶⁹ Primeira inserção como órgão de auxílio do Congresso Nacional, no Capítulo “Do Poder Legislativo”, Seção “Do Orçamento”, arts. 22 c.c. 76 e 77, mantida pelas Constituições de 1.967 e 1.988 e Emenda Constitucional nº 01 de 1.969.

⁷⁰ Transferida sua ligadura constitucional anterior, de órgão de auxílio do Congresso Nacional inscrito no Capítulo “Do Orçamento”, para órgão de auxílio do Congresso Nacional inscrito no Capítulo “Da Fiscalização Financeira e Orçamentária”, localização mantida pela atual Constituição Federal. Foi trata nos arts. 70 e ss.

⁷¹ Art. 71, incisos I, II e III da CF/1.988

⁷² Art. 73, §3º. c.c. art. 95 da C.F./1.988

⁷³ Art. 96, inciso I c.c. art. 73, “caput”, precedente, ambas da C.F.

⁷⁴ Excluído o cômputo dos orçamentos destinados aos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, Ceará, Pará e Goiás, por ausência de indicadores nos sites referenciados.

⁷⁵ Lei Orçamentária Anual nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014.

⁷⁶ Em seara administrativa, fazendo coisa julgada administrativa, não obstante, de fato, desprovido de caráter de definitividade (reserva exclusiva à função judiciária própria do Poder Judiciário).

⁷⁷ Pelo TCU, no sítio <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/responsabilizacao/eleicoes>>. Acesso em 14/07/2014.