



**A EFICÁCIA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**THE EFFECTIVENESS OF THE COURT OF AUDITORS' DECISIONS**

**LA EFICACIA DE LAS DECISIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**

Kayles Henrique dos Santos Bonfílio<sup>1</sup>, Elimeire Alves de Oliveira<sup>2</sup>

e371734

<https://doi.org/10.47820/recima21.v3i7.1734>

PUBLICADO: 07/2022

**RESUMO**

O Tribunal de Contas, conforme preceito constitucional, possui autonomia na sua incumbência de exercer o controle externo da gestão financeira do Poder Executivo, se caracterizando como uma importante ferramenta para evitar a malversação dos recursos públicos federais. No entanto, ainda sofre algumas interferências do Poder Legislativo, quando este, ao concluir um processo de julgamento das contas, pode simplesmente ignorar o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal. Desta forma, o presente artigo firma seu entendimento acerca da eficácia das decisões das Cortes de Contas, não importando a qual ente político pertence, graças ao princípio da simetria, tendo em vista a necessidade precípua de proteger a sociedade de lesões orçamentárias causadas pelos agentes públicos. Assim, o objetivo geral deste trabalho é demonstrar a importância de uma maior autonomia ao Tribunal de Contas, como forma de garantir uma efetiva independência em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, possibilitando decisões realmente eficazes em relação à problemática que o Estado enfrenta, por não ter, de fato, Tribunais de Contas com efetivo caráter autônomo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Formas de Controle. Tribunais de Contas. Eficácia das Decisões.

**ABSTRACT**

*The Court of Auditors, according to constitutional precept, has autonomy in its task of exercising the external control of the financial management of the Executive Power, being characterized as an important tool to avoid the misuse of federal public resources. However, it still suffers some interference from the Legislative Power, when the latter, when concluding a process of judgment of accounts, can simply ignore the Prior Opinion issued by the Court. In this way, this article establishes its understanding of the effectiveness of the decisions of the Courts of Auditors, no matter which political entity it belongs to, thanks to the principle of symmetry, in view of the primary need to protect society from budgetary injuries caused by public agents. Thus, the general objective of this work is to demonstrate the importance of greater autonomy to the Court of Auditors, as a way of guaranteeing effective independence in relation to the Executive, Legislative and Judiciary Powers, enabling really effective decisions in relation to the problems that the State faces, for not having, in fact, Courts of Auditors with an effective autonomous character.*

**KEYWORDS:** Control Modes. The Bill Courts. Efficacy of Decisions.

**RESUMEN**

*El Tribunal de Cuentas, según precepto constitucional, tiene autonomía en su cometido de ejercer el control externo de la gestión financiera del Poder Ejecutivo, caracterizándose como una importante herramienta para evitar el mal uso de los recursos públicos federales. Sin embargo, aún sufre alguna injerencia por parte del Poder Legislativo, cuando éste, al concluir un proceso de juicio de cuentas, puede simplemente ignorar el Dictamen Previo emitido por la Corte. De esta forma, este artículo*

<sup>1</sup> Graduado em Direito (UNIFEV); Pós-graduado em Direito Constitucional Universidade Anhanguera-UNIDERP). Docente de Preparatórios para Cursos Jurídicos. Aprovado no Exame da OAB. Funcionário Público da Secretaria da Segurança Pública Estadual-SP

<sup>2</sup> Advogada. Professora e Coordenadora do Curso de Pedagogia na Faculdade Futura. Pedagogia (Faculdade de Antônio Augusto Reis Neves). Letras (UNIFEV) Especialista em Gestão Escolar (UNICAMP). Mestre em Ensino e Processos Formativos (UNESP).



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A EFICÁCIA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS  
Kayles Henrique dos Santos Bonfílio, Elmeire Alves de Oliveira

*establece su comprensión de la eficacia de las decisiones de los Tribunales de Cuentas, cualquiera que sea la entidad política a la que pertenezcan, gracias al principio de simetría, ante la necesidad primordial de proteger a la sociedad de los perjuicios presupuestarios ocasionados por los agentes públicos. . Así, el objetivo general de este trabajo es demostrar la importancia de una mayor autonomía del Tribunal de Cuentas, como forma de garantizar una independencia efectiva en relación con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, posibilitando decisiones realmente eficaces en relación con los problemas que enfrenta el Estado, por no contar, de hecho, con Tribunales de Cuentas con efectivo carácter autónomo.*

**PALABRAS CLAVE:** *Formas de Control. Tribunales de Cuentas. Efectividad de las Decisiones.*

### INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro, nos últimos anos, tem sido considerado o palco de infundáveis espetáculos de horrores que os agentes públicos insistem em promover, espetáculos estes marcados pela malversação dos valores públicos, pelo superfaturamento de canteiros de obras, pelas irregularidades constatadas nas suas execuções e pela péssima gestão política. E a plateia que paga o preço é a própria sociedade, a qual tem, além dos seus interesses lesados, um maior distanciamento de um Estado ideal, que vise, sobretudo, alcançar os seus objetivos constitucionais.

Essas práticas lesivas orçamentárias estão cada vez mais presentes nos pilares da Administração Pública e nas entranhas de todos os Poderes estatais, sendo que os principais prejudicados por essas irregularidades são os cidadãos e o Estado Democrático de Direito.

A fim de barrar a prática desses atos irregulares, promovidos pelos administradores corruptos, foram criadas inúmeras formas de controle, dentre elas, o interno, o externo e o financeiro, os quais buscam, principalmente, promover a fiscalização dos entes públicos, seja do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, seja da União, dos Estados-membros ou dos Municípios.

Dessa forma, o presente trabalho tem por objetivo geral demonstrar a importância de se conceder a esses órgãos, incumbidos de realizarem o controle financeiro, uma plena autonomia, especialmente em relação às suas decisões. E, a partir da concessão desse caráter autônomo, tornar possível, não somente a redução das lesões cometidas pelos agentes públicos fraudulentos contra a sociedade, como também, a atribuição de uma maior independência às Cortes de Contas, em relação aos três poderes existentes.

Para tanto, o presente trabalho almeja, como objetivos específicos analisar os principais sistemas de controle existentes; averiguar a sistemática do controle financeiro exercido, com muita propriedade, pelos Tribunais de Contas; e demonstrar como o Tribunal de Contas, mesmo sendo um órgão não vinculado, algumas de suas decisões acabam sendo consideradas apenas orientadoras do Poder Legislativo e outras ficam submetidas à execução por entidades diversas, que não sejam o próprio Órgão de Contas.

O presente estudo foi dividido em três tópicos e, para que se pudesse buscar a melhor solução para a problemática levantada no presente trabalho e alcançar, com louvor, os objetivos pretendidos por ele, foi utilizado o método dogmático-jurídico, pois busca a compreender as relações



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A EFICÁCIA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS  
Kayles Henrique dos Santos Bonfílio, Elmeire Alves de Oliveira

normativas internas do ordenamento jurídico. Já como método de raciocínio foi utilizado o método dialético e, como tipo de pesquisa, usado o não-empírico, especificamente o bibliográfico, mediante revisão literária, cujos autores tratam do tema abordado.

### REFERENCIAL TEÓRICO

#### 1. Controles da Administração Pública

Antes de iniciar um estudo a respeito dos mecanismos criados para manter a atuação da Administração Pública isenta de abusos e fraudes, deve-se atentar para os conceitos básicos em torno dela.

A Administração Pública nada mais é do que um instituto que age em nome da coletividade, limitando-se às imposições do ordenamento jurídico e às exigências do bem comum.

Esse conceito pode ser compreendido com mais clareza, através dos ensinamentos do sábio mestre Diógenes Gasparini (2008, p. 45), o qual esclarece o significado de Administração Pública como sendo “[...] um complexo de atividades concretas e imediatas desempenhadas pelo Estado sob os termos e condições da lei, visando o atendimento das necessidades coletivas”.

Como se pode notar, é o próprio agir do Estado que acaba conceituando o instituto Administração Pública, valendo ressaltar que a sua atuação, obedecendo ao princípio da legalidade, nunca deve ultrapassar os limites impostos pelos preceitos legais, pois ainda segundo afirmação de Gasparini (2008, p. 946) “O agir da Administração Pública não se ‘juridiciza’ na ausência da lei”.

A partir dessa breve conceituação, pode-se afirmar que, sendo a Administração Pública um instituto que utiliza o dinheiro público para promover o bem social, tornam-se indispensáveis a criação e o aperfeiçoamento de mecanismos ou sistemas de controle, que devem ter como principal função “Conformar a atuação da Administração Pública com os altos interesses do Estado e da comunidade”. (GASPARINI, 2008, p. 962).

##### 1.1 Conceito de controle

Inicialmente, deve-se afirmar que a expressão “controlar” está intimamente ligada com as atividades de fiscalização da Administração Pública.

Aprofundando-se em uma análise mais técnica acerca da conceituação dos mecanismos de controle sobre a Administração Pública, a professora Di Pietro esclarece, com muita propriedade, a definição do termo em destaque, que para ela nada mais é do que:

[...] o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico (2009, p. 725).

Ainda, pode-se afirmar que a Administração Pública além de se submeter ao controle dos Poderes Legislativo e Judiciário, também realiza o controle de si própria, e mais, “A finalidade do



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A EFICÁCIA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS  
Kayles Henrique dos Santos Bonfílio, Elmeire Alves de Oliveira

controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico [...]” (DI PIETRO, 2009, p. 724).

### 1.2 Formas de controle

Vale ressaltar que, em razão do objetivo que se pretende com o presente trabalho, não se buscará fazer uma análise detalhada acerca de todas as modalidades de controle, mas sim serão feitas explanações gerais, dando-se ênfase para aquelas que forem de grande relevância.

No ordenamento brasileiro existem diversas formas de controle, que segundo Gasparini (2008, p. 947) “[...] variam conforme diversifica-se o critério levado em conta para sua sistematização”.

Conforme ensina o ilustre mestre Gasparini (2008), quanto à pertinência do órgão controlador à estrutura do controlado, o controle da Administração Pública pode ser classificado como interno e externo.

Com relação ao controle interno, entende-se como aquele que é realizado pela própria Administração Pública, através de órgãos ou entidades situados dentro da estrutura administrativa. É, segundo esclarecimentos da professora Di Pietro (2009, p. 726) “[...] o controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes.”

Ainda acerca das lições da brilhante autora, tem-se como controle externo aquele “[...] exercido por um dos Poderes sobre o outro; como também o controle da Administração Direta sobre a Indireta.” (DI PIETRO, 2009, p. 726).

Por fim, valendo-se das sábias lições da mestra Di Pietro (2009), tem-se como controle externo a atuação do Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas para a realização da fiscalização contábil; e como controle interno a criação de auditorias, as quais visam averiguar a legalidade na aplicação do dinheiro público, ajudando com isso, o Tribunal de Contas.

Fomentados linhas gerais acerca do sistema de controle da Administração Pública e levando-se em consideração os objetivos do presente trabalho, torna-se imprescindível promover uma exposição acerca do controle legislativo, o qual é conceituado como o “[...] desempenhado pelo Poder Legislativo em relação a determinados atos da Administração Pública” (GASPARINI, 2008, p. 962).

Já no âmbito legal, essa previsão, do Legislativo como órgão controlador dos demais poderes, possui raiz firmada no texto legal da Constituição Federal, especificamente em seu artigo 49, inciso X, o qual estabelece:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta (BRASIL, 1988)

Embasado no entendimento do citado autor, torna-se possível extrair duas informações relevantes acerca do controle legislativo. A primeira que ele também pode ser considerado como



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A EFICÁCIA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS  
Kayles Henrique dos Santos Bonfílio, Elimeire Alves de Oliveira

externo, pois consiste na realização da atividade fiscalizadora de um dos poderes, no caso o Legislativo, sobre os outros dois poderes. A segunda que essa forma de controle somente pode ser exercida através dos instrumentos disponibilizados pela Carta Magna brasileira, que são: “[...] Comissão Parlamentar de Inquérito; pedido de informação; convocação de autoridades; participação na função administrativa; função jurisdicional; fiscalização contábil, financeira e orçamentária” (GASPARINI, 2008, p. 962).

Entretanto, o que vem ocorrendo com frequência é um desinteresse cada vez mais acentuado por parte da sociedade, a qual se cala diante da forma como a Administração Pública vem sendo conduzida. Daí a necessidade de promover o aperfeiçoamento desse sistema de controle, através de uma maior valorização dos órgãos auxiliares do Legislativo, como por exemplo, a Corte de Contas.

Quanto ao controle financeiro, importante destacar que esta forma de fiscalização, oriunda como um dos instrumentos de controle do Legislativo, pode ser considerada o núcleo do presente estudo, a respeito da eficácia das decisões dos Tribunais de Contas, pois é através da explicação acerca da maneira como se dá o controle financeiro, que será possível analisar toda a sistemática em torno desse complexo órgão fiscalizador.

Deve-se observar que a aplicação do controle em estudo está prevista na própria Constituição Federal, em seu artigo 70, tendo como característica nuclear ser um sistema externo de fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial da União, devendo ser observado também a aplicabilidade do Princípio da Simetria, segundo o qual: “Nos âmbitos estadual e municipal, as normas sobre fiscalização contábil, financeira e orçamentária aplicam-se aos respectivos Tribunais e Conselhos de Contas, conforme artigo 75.” (DI PIETRO, 2009, p. 743).

Tal ponderação relativa à possibilidade de extensão dessa forma de controle para os demais entes da Federação pode ser compreendida, com muita clareza, nos dizeres do brilhante professor Alexandre de Moraes (2007), o qual examina:

[...] o art. 31 da Constituição Federal estabelece que a fiscalização do Município também será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver [...]. (MORAES, 2007, p. 413).

Por fim, dentro de um âmbito geral e sumário acerca do funcionamento do controle financeiro, estabelece a Constituição Federal, no § 2º do artigo 74, a possibilidade dos cidadãos, partidos políticos, associação ou sindicato serem parte legítima para denunciar ilegalidades ou irregularidades à Corte de Contas, seja da União, Estado ou Município.

## 2. Conceitos e funções do Tribunal de Contas

Dentro do âmbito constitucional tem-se que: “O Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente, à fiscalização” (MORAES, 2007, p. 410).



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A EFICÁCIA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS  
Kayles Henrique dos Santos Bonfílio, Elimeire Alves de Oliveira

Já o ilustre mestre Pinto Ferreira (1999, p. 352), institui a definição de Corte de Contas como sendo um órgão auxiliador do Congresso Nacional e especifica suas funções como sendo: “[...] a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas [...]”.

Pode-se afirmar ainda que, embora a Corte de Contas possua uma relação mais próxima com o Poder Legislativo do que com os outros Poderes, não está subordinada a nenhum dos três, tendo em vista a necessidade de manter o seu caráter de autonomia para possibilitar uma prestação mais eficiente de suas atribuições. Com base nisso, conclui-se que o tribunal fiscalizador em estudo não deve existir agregado a nenhum dos Poderes, sendo que a sua existência deve ser comparada com a de um satélite, devido à obrigação que o Tribunal de Contas tem de orbitar tanto o Poder Legislativo, como o Executivo e o Judiciário.

Sabe-se que o Tribunal de Contas busca garantir à população uma maior transparência dos atos praticados pelos administradores, os quais cuidam da aplicação dos dinheiros e valores públicos.

Com isso pode-se afirmar que tal prática objetiva, principalmente, que as irregularidades e as ilegalidades identificadas sejam denunciadas por qualquer cidadão, para que no final, essa infração possa ser apurada pelo respectivo órgão fiscalizador.

Em relação à origem e às atribuições destinadas às Cortes de Contas, sabe-se que elas não apareceram do dia para a noite, sendo necessário, para que tais objetivos fossem alcançados, a indignação da sociedade e a constatação da clara fragilidade que o Estado possui perante as ações fraudulentas cometidas pelos agentes públicos.

Frise-se que a Constituição Cidadã foi a grande responsável em dar o primeiro passo na busca por um Tribunal de Contas que chamasse para si a responsabilidade em dar uma maior valoração à cidadania, possibilitando assim, uma melhor aplicabilidade do controle social e conseqüentemente uma efetividade mais abrangente do controle externo, especialmente quanto à fiscalização dos valores públicos.

Tais considerações podem ser emolduradas, com muito brilhantismo, através da sábia conclusão externada pelo ilustre mestre Costa, o qual explica que:

Em razão dessa constante e necessária evolução do controle externo da Administração Pública, o constituinte de 1988 alargou sobremaneira as atribuições e competências do Tribunal de Contas, como já acentuado, fixando-as expressamente no art. 71 [...]. (2006, p. 98).

Quanto às funções destinadas às Cortes de Contas e conforme as ideias traçadas por Castardo (2007) têm-se que as atribuições, também chamadas de competências dos respectivos órgãos fiscalizadores, estão estabelecidas na Constituição de 1988, em um sentido mais amplo, no artigo 70 e, de forma mais específica, no artigo 71, o qual criou em seu texto legal um rol com funções singulares dos Tribunais de Contas.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A EFICÁCIA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS  
Kayles Henrique dos Santos Bonfílio, Elmeire Alves de Oliveira

Acerca da existência e da implicação que esse rol acarreta sobre o efetivo funcionamento dos órgãos de fiscalização financeira e orçamentária, tem-se a consideração exposta pelo sábio doutrinador Costa (2006, p. 98), o qual realça que: “[...] nunca os Tribunais de Contas brasileiros dispuseram de competências constitucionais tão amplas e incisivas, para desempenho de sua missão, inclusive com listagem taxativa de competência no texto constitucional.”

Por fim, no presente estudo, não se buscou promover uma apresentação minuciosa de cada uma das atribuições do respectivo órgão fiscalizador, sendo apenas importante citar que as competências, segundo Castardo (2007), são a fiscalização que as Cortes empregam quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Sabe-se que, como forma de preponderar o cumprimento das suas funções, as quais estão arroladas como preceitos constitucionais, à Corte de Contas “[...] é conferida a possibilidade de aplicação de sanções àqueles gestores públicos que inobservam o ordenamento jurídico pátrio” (COSTA, 2006, p. 143).

Esses eficazes instrumentos encontram-se a disposição do órgão fiscalizador, para que este faça valer a sua competência sancionadora e coercitiva, visando com isso, impedir ou solucionar as irregularidades cometidas pelos administradores em relação à malversação dos recursos públicos.

Como exemplos das sanções que podem ser aplicadas pelo Tribunal de Contas merecem destaque no presente estudo, dentre outras, a aplicação de multa, a glosa de despesa e a fixação de débito, a sustação de contrato e a declaração de inidoneidade de empresa.

A primeira medida sancionadora, a multa, deve ser aplicada, conforme entendimento de Luiz Bernardo Dias Costa, somente quando estiverem presentes algumas condições essenciais, que são: a ilegalidade do ato, a irregularidade de contas, a previsão em lei, o limite máximo, a ampla defesa e o contraditório.

Outra forma das Cortes de Contas fazerem valer as suas atribuições é a aplicação da glosa de despesa e a fixação de débito, que se trata de uma sanção prevista na Carta Magna brasileira, especificamente em seu artigo 71, inciso VIII, cuja aplicação se dá, segundo Costa (2006), com a realização de auditorias, ocasião em que se constata a prática de atos que causam prejuízo ao erário, gerando a impugnação dos valores e fixação de débitos ao responsável.

Verifica-se também, como sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas, a sustação de contrato, a qual, segundo Costa (2006), somente será aplicada pelo órgão fiscalizador, se o Poder Legislativo ou o Poder Executivo se mantiverem inertes no prazo de noventa dias.

Essa sanção merece destaque, no sentido de demonstrar, o quão grande é o caminho que as Cortes de Contas ainda têm de percorrer até alcançar uma plena autonomia em suas decisões. Nesse respectivo caso, o mais correto a ser realizado é que o próprio Tribunal aplicasse a referida sanção, pois, sendo o órgão fiscalizador o ente incumbido de promover a fiscalização orçamentária e financeira do ato, não importando se oriundo de contrato, e havendo a constatação de irregularidades, mais do que justo ele mesmo fazer a sustação.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A EFICÁCIA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS  
Kayles Henrique dos Santos Bonfílio, Elimeire Alves de Oliveira

Em último lugar, porém não menos importante que as outras sanções, é a declaração de inidoneidade de empresa, cuja aplicação, segundo esclarecimento de Costa (2006), vem prevista no artigo 46 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e que será aplicada quando for determinado que houve fraude na licitação, caso em que o órgão fiscalizador declarará a empresa como inidônea para participar, por até cinco anos, de nova licitação.

A partir das premissas abordadas e levando-se em conta a aplicação do princípio da eficiência e a necessidade, cada vez mais iminente, de tornar o respectivo órgão fiscalizador plenamente autônomo, evidencia-se, de maneira indubitável, a obrigação de colocar o próprio Tribunal de Contas como ente executor de suas decisões.

A própria Carta Maior brasileira, vem dispondo em seu texto legal, precisamente no artigo 71, parágrafo 3º, a possibilidade das decisões das Cortes de Contas, que implicarem condenação de natureza pecuniária, possuírem eficácia de títulos executivos, os quais podem ser executados por outras instituições que não sejam o próprio ente fiscalizador.

A partir dessas constatações, de que as decisões dos órgãos fiscalizadores se constituem títulos exequíveis, deve-se promover a seguinte indagação: Quem seriam esses entes incumbidos, legitimados de realizarem a execução dos acórdãos proferidos pelas Cortes de Contas?

Para tal pergunta, não existe uma resposta precisa, correta e central, devido ao simples fato de existirem muitas correntes doutrinárias a respeito do assunto, umas considerando o próprio Tribunal de Contas como legítimo para o feito, outras defendendo como legítimo o Ministério Público ou, até mesmo, as Procuradorias dos entes públicos lesados.

A primeira corrente, a qual defende a Procuradoria como órgão legítimo para promover a execução das decisões dos Tribunais de Contas, não deve proceder, tendo em vista uma situação fática, em que sendo o Chefe do Executivo, condenado por irregularidades orçamentárias e financeiras, não requereria à Procuradoria do Poder Executivo a execução da sua pena, isto é, ele não pediria a sua própria condenação.

Outra corrente de pensamento é a que defende como legítimo para a atividade executória, o Ministério Público, devendo esta linha doutrinária ser acolhida parcialmente, pelo fato de que somente seria possível essa situação, se houvesse a participação concomitante da Corte de Contas na respectiva execução, ou seja, tanto o Ministério Público quanto o tribunal fiscalizador estariam legitimados para o ato executório. Porém, o que a respectiva corrente prevê é a participação conjunta entre a Procuradoria do ente lesado e o Ministério Público e justamente por essa razão, que a corrente doutrinária em estudo deve ser acolhida somente em parte.

Dessa forma, levando em conta que essa questão acerca de quem possui legitimidade executória, somente deve ser aplicada em relação às decisões de natureza condenatória, pode-se concluir, tomando por base as argumentações realizadas, que o órgão mais apropriado e mais eficiente para adquirir o papel de legítimo para executar as decisões, previstas no artigo 71, § 3º da Constituição Federal, é o próprio Tribunal de Contas, seja da União, dos Estados-membros ou dos Municípios.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A EFICÁCIA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS  
Kayles Henrique dos Santos Bonfílio, Elmeire Alves de Oliveira

O sábio mestre, Luiz Bernardo Dias Costa, prepondera a respeito dessa problemática, que externa a indagação de qual instituição estaria legitimada para realizar a execução dos acórdãos dos órgãos fiscalizadores e, para tal dificuldade, o ilustre professor propõe: “A solução estaria em consagrar expressamente competência para que os Tribunais de Contas promovessem a execução de suas próprias decisões que impliquem imputação de débito ou multa” (COSTA, 2006, p. 138).

### 3. Majoração da autonomia da Corte de Conta

É importante ressaltar, que a existência das Cortes de Contas, justifica-se na necessidade de haver um órgão que proteja a sociedade de abusos, fraudes, malversação de valores públicos, almejando com isso, a punição dos agentes infratores e, conseqüentemente, um maior respeito pela sociedade.

E, para que o ente fiscalizador desempenhe plenamente essas funções, as quais visam, principalmente, zelar pelos valores públicos, nada mais do que justo lhe atribuir a maximização de autonomia relativa às suas decisões.

A respeito dessa proposta a ser aplicada à Corte de Contas, deve-se atentar para a majoração de suas decisões, especialmente em relação ao parecer prévio e à legitimidade para executar as sentenças previstas no artigo 71, parágrafo terceiro da Constituição Federal.

Os pareceres prévios consistem em análises realizadas pelos Tribunais de Contas para avaliarem as contas que devem ser prestadas pelo Chefe do Executivo. No entanto, a força que essa decisão possui não ultrapassa a mera condição de orientação ao Poder Legislativo, não o vinculando à respectiva sentença.

O que se procuraria instituir, em relação a essa competência, é uma maior credibilidade, bem como uma efetiva aplicabilidade, em que, na pior das hipóteses, vincularia a decisão do Poder Parlamentar a esse parecer e, em um melhor cenário, esse parecer prévio nem ao menos seria analisado pelo Legislativo, pois já teria, por si só, força punitiva suficiente.

Para garantir aos Tribunais de Contas, a manutenção do seu caráter autônomo, bem como a efetiva aplicação do princípio da eficiência, torna-se indispensável atribuir ao órgão fiscalizador a legitimidade para executar seus próprios acórdãos, valendo destacar “[...] que o objetivo da execução é a consecução dos efeitos que seriam produzidos pela satisfação voluntária da obrigação pelo próprio obrigado” (COSTA, 2006, p. 138).

Outro argumento ventilado para a defesa dessa concessão de legitimidade surge acoplado na ideia de que a Corte de Contas, sendo o verdadeiro fiscalizador das atividades financeiras e orçamentárias da Administração Pública, bem como o autor das decisões com caráter de título executivo, teria então, a necessidade e a obrigação de fazer valer o cumprimento de suas atribuições, caso contrário, de nada valeria a sua existência.

Buscando valorizar, ainda mais, a premissa defendida no respectivo trabalho, expõe-se como outro argumento favorável, a não proibição da Constituição Federal quanto à possibilidade de



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A EFICÁCIA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS  
Kayles Henrique dos Santos Bonfílio, Elimeire Alves de Oliveira

legitimar o órgão fiscalizador como verdadeiro executor de suas decisões, as quais imputarem débito ou multa.

Como forma de valorar o entendimento, que defende a Corte de Contas como órgão dotado de legitimidade para a promoção do ato executório, Luiz Bernardo Dias Costa expõe, em sua célebre obra, o pensamento de outro grande mestre, ao realçar que:

“[...] no Estado do Rio de Janeiro, a Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas tem competência para cobrar judicialmente os débitos e as multas, apurados ou aplicados em decisão definitiva do Tribunal de Contas, e não saldados no tempo devido” (FERRAZ, 2003, p. 126-128, *apud* COSTA, 2006, p. 138).

Observando-se os argumentos explanados, a respeito dos benefícios proporcionados por garantir aos Tribunais de Contas legitimidade executória, deve-se salientar as várias propostas almejadas, as quais visam a efetiva aplicação dessa tese.

Primeiramente, tem-se à apresentação da principal proposta, a qual é defendida e compreendida por Castardo (2007), que assevera, brilhantemente, como solução cabível para a problemática em torno da indagação de quem teria legitimidade para a execução das multas e dos débitos imputados, a criação de uma Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas.

Outra proposta que deve ser considerada é a que visa promover uma modificação no texto legal da Carta Magna brasileira, ou por meio de uma Emenda Constitucional ou através da criação de uma lei específica, mas buscando com isso, uma determinação expressa, a qual preveja a legitimidade executória dos Tribunais de Contas, garantindo assim, a plena eficácia de suas funções.

Como última proposta, ressalta-se o entendimento de que nem ao menos seria preciso promover alguma modificação nas normas constitucionais, a fim de proporcionar a capacidade executória às Cortes de Contas, tendo em vista dois importantes argumentos: o primeiro funda-se na afirmativa de que a própria Constituição não deixou nenhuma proibição quanto à possibilidade de legitimar o Tribunal de Contas para a execução de seus atos e o segundo fundamento firma-se na ponderação de que essa capacidade executória estaria presente, intrinsecamente, no próprio artigo 71, parágrafo 3º da Carta Maior brasileira.

### DISCUSSÕES

Salienta-se que a existência da Administração Pública é considerada a própria forma de atuação do Estado. Projetando esse entendimento, acerca da gênese do Estado, para os atuais cenários políticos e econômicos, obtém-se a premissa de que este complexo instituto existe como forma de garantir a consonância entre a atuação da Administração e os interesses sociais.

Para tanto, foram criados diversos sistemas de controle, que visam, especialmente, fiscalizar a atuação da Administração Pública, merecendo mais foco, o controle financeiro, o qual possui como principal órgão responsável pela fiscalização orçamentária, o Tribunal de Contas.

A função primordial das Cortes de Contas, nos moldes evidenciados pela Carta Magna brasileira, é a fiscalização financeira e orçamentária de todos os entes dos Poderes Executivo,



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A EFICÁCIA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS  
Kayles Henrique dos Santos Bonfílio, Elmeire Alves de Oliveira

Legislativo e Judiciário, sendo esses órgãos de fiscalização os principais garantidores dos interesses sociais.

Entretanto, o que se tem verificado é que o Estado não consegue suportar mais, os anseios almejados pela sociedade contra atos de corrupção, superfaturamentos de obras públicas, má gestão política e malversação de recursos públicos. E isso, não se deve ao fato de não existirem órgãos incumbidos de fiscalizar os atos lesivos provocados pela Administração, mas sim, devido à falta de aprimoramento dos mecanismos de fiscalização, frente ao desenvolvimento das artimanhas realizadas pelos agentes públicos fraudulentos.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas necessitam adotar um sistema de controle mais avançado, mais ágil e eficiente, objetivando evitar desgastes tanto para o Estado como para a sociedade, sendo que o caminho mais correto para se alcançar esse mérito, é, indubitavelmente, a concessão de uma maior autonomia aos Órgãos de Contas, principalmente, em relação às suas competências.

Por meio desse fator, o qual visa à majoração da autonomia dos entes fiscalizadores, extrai-se três grandes entendimentos. O primeiro decorre de uma visão mais geral, a qual prepondera pela concessão de uma ampla autonomia aos órgãos fiscalizadores, como sendo a maneira mais rápida de fortalecer e de tornar eficiente o Estado Democrático de Direito, bem como tornar os interesses da sociedade o núcleo dos objetivos estatais.

O segundo entendimento versa sobre uma análise mais específica, acerca do fato de atribuir mais autonomia aos órgãos fiscalizadores, sendo que essa majoração resulta, de maneira benéfica, numa maior independência dos Tribunais de Contas em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Por fim, evidencia-se o terceiro benefício, acarretado pela concessão de mais autonomia às Cortes de Contas, fato que remete para a defesa da corrente doutrinária, a qual preceitua, além de uma maior valorização das competências desses órgãos, através da atribuição de um caráter mais coercitivo às suas funções, também a legitimação desses institutos fiscalizadores para executar as sentenças que imputarem débito ou multa, promovendo assim, uma maior eficácia das suas decisões.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que seja possível garantir uma situação mais harmoniosa entre o Estado e a sociedade, torna-se necessário, não somente ampliar o número de Cortes de Contas, como também, atribuir a esses órgãos fiscalizadores, um verdadeiro caráter autônomo, para que as suas atribuições não só adquiram uma maior força coercitiva, como também, sejam passíveis de execução pelos próprios órgãos fiscalizadores, a fim de tornar eficiente o Estado Democrático de Direito, e a tutela dos interesses da sociedade.



**RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR**  
**ISSN 2675-6218**

A EFICÁCIA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS  
Kayles Henrique dos Santos Bonfílio, Elimeire Alves de Oliveira

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988**. Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).

CASTARDO, Hamilton Fernando. **O tribunal de contas no ordenamento jurídico brasileiro**. Campinas, SP: Millennium, 2007.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 13. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional: atualizada até a EC nº 53/06**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.