

## O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS JUNTO À SOCIEDADE

Alberto Rodrigues Cardoso da Silva<sup>1</sup>

[albertorcs@hotmail.com](mailto:albertorcs@hotmail.com)

Sirley Maclaine da Graça<sup>2</sup>

[sirleyprofessora@hotmail.com](mailto:sirleyprofessora@hotmail.com)

### RESUMO

O presente trabalho visa auxiliar a sociedade no que diz respeito à grande dificuldade em avaliar a conduta dos gestores públicos, especialmente em função da ausência de informações daqueles que foram eleitos pela população através das eleições. É necessário, portanto, algum mecanismo garantidor de que os escolhidos trabalharão em função dos melhores interesses da coletividade. Dentro deste contexto, torna-se imprescindível a existência de órgãos integrantes da estrutura estatal que tenham a incumbência de supervisionar, controlar, aplicar sanções, e, sobretudo prover o cidadão das informações relativas à conduta do gestor público. Entre os órgãos fiscalizadores, que exercem o controle externo, temos os Tribunais de Contas. Esse controle pretende garantir os interesses da sociedade quanto à observância dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, no que se refere ao uso dos recursos públicos e na prática dos atos de administração financeira. Este artigo visa fazer a sociedade conhecer o Tribunal de Contas, desde sua origem, passando por sua evolução ao longo do tempo, suas atribuições e, especificamente, sua história em Sergipe, para que os cidadãos fiquem cientes de que este órgão surgiu para defender os seus interesses, exercendo da melhor maneira possível a fiscalização dos recursos dos contribuintes. Este trabalho vem a dirimir dúvidas da sociedade, que deseja cada vez mais ter segurança da correta aplicação dos recursos públicos e que eles sejam bem utilizados.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Controle externo. Atribuições. Recursos públicos. Sociedade.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Sergipe; Pós-Graduado em Gestão Financeira, Auditoria e Controladoria pela Universidade Tiradentes.

<sup>2</sup> Professora orientadora de pós-graduação do curso de Especialização em Gestão Financeira, Auditoria e Controladoria.

## ABSTRACT

The present work aims at helping the society with respect to the great difficulty in assessing the conduct of public officials, especially because of the lack of sufficient and reliable information from those who were elected by the people through elections. It is, therefore, necessary that some mechanism guarantor of the chosen work in the best interests of the community. Within this context it is essential to the existence of bodies comprising the state structure that has the mandate to supervise, control, sanctions, and especially to provide the public information relating to the conduct of public officials. Among regulatory agencies, which exercise external control, we have the Courts of Auditors. This control is to ensure the interests of society as to the principles of legality, legitimacy and economy, as regards the use of public resources and the practice of acts of financial administration. This article aims to make society understand the Court, from its origin through its evolution over time, their powers and, specifically, its history in Sergipe, so that citizens be aware that this body was created to defend the their interests, acting in the best way to control the resources of taxpayers. This work comes to dispel doubts of society that increasingly wants to have security on the correct use of public resources and they are well used.

Keywords: Court of Auditors. External control. Competence. Public resources. Society.

# 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil tem se deparado com diversos casos de desvios e impropriedades na execução do gasto público. Muitas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) foram criadas a fim de esclarecer casos de corrupção e desmandos na Administração Pública. A imprensa, exercendo um papel relevante para a transparência das ações públicas, tem-se encarregado de tornar público uma série de acontecimentos que provocaram a perda de grandes volumes de recursos arrecadados pelo governo. Os meios de comunicação de massa tem sido o instrumento, ao longo dos tempos, essencial para a participação da sociedade no acompanhamento dos atos praticados tanto pelo indivíduo quanto pelos entes públicos.

O Controle da Administração Pública pode se dar sob dois aspectos: político e administrativo. O segundo, estudado pelo Direito Administrativo, se refere à atividade administrativa propriamente dita. A fiscalização nada mais é que o poder de verificação das atividades dos órgãos e agentes administrativos; é a verificação de que as atividades públicas estão cumprindo suas finalidades. Este controle da Administração Pública é amplo, ou seja, abrange todos os Poderes da República, pois é através dele que será aferida a legitimidade das condutas administrativas, sendo uma garantia para os administrados e para a própria Administração.

Os cinco princípios fundamentais aos quais deverá estar atrelada a Administração são: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Esse controle da Administração Pública sofre diversas classificações doutrinárias. Os Tribunais de Contas enquadram-se no chamado controle legislativo sob o aspecto financeiro, que pode ser interno ou externo, isto porque se situa em Administração diversa daquela onde a conduta ou ato administrativo se originou. Esse controle financeiro é exercido pelo Poder Legislativo e pelas Cortes de Contas. Sua previsão constitucional encontra-se entre os arts. 70 a 75 da Constituição de 1988, na seção intitulada "da fiscalização contábil, financeira e orçamentária", que por sua vez encontra-se no capítulo relativo ao Poder Legislativo.

O objetivo do presente trabalho é servir de fonte de conhecimento para a sociedade sobre o papel e a origem dos Tribunais de Contas, assim como as técnicas por eles utilizadas para verificar se os recursos públicos estão sendo utilizados pelos gestores de acordo com as normas vigentes.

Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares e de orientação do Poder Legislativo, embora a este não subordinado. Eles não praticam atos de natureza legislativa, e sim, atos de fiscalização e controle de natureza administrativa. Apesar de receberem a denominação de tribunais, as cortes de contas não exercem jurisdição, isto é, não dizem de forma definitiva o direito aplicado a um caso concreto, suas decisões não fazem “coisa julgada” em sentido próprio. Pelo fato de os Tribunais de Contas estarem previstos constitucionalmente no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, há doutrinadores que entendem estarem estas Cortes subordinadas àquele Poder. Contudo, é amplamente dominante o entendimento de que não existe uma relação de subordinação. Os Tribunais de Contas não integram o Poder Legislativo, nem estão a ele subordinados. Existe, sim, uma relação de cooperação.

Os Tribunais de Contas do país encontram-se, atualmente, no palco das discussões da mídia, pois se questiona a sua utilidade, sua razão de existência e até mesmo a apresentação de diversas propostas de emendas à Constituição Federal, objetivando a sua extinção, em função da insatisfação de grande parte da sociedade em relação à autonomia e credibilidade quanto ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Os Tribunais de Contas contam com a presença de auditores que desenvolvem atividades de auditoria e inspeção, tanto no que se refere a contas de exercícios passados, como também, ao longo da execução presente dos orçamentos das entidades públicas estaduais e municipais. Os Tribunais utilizam diferentes procedimentos de auditoria, discriminados em seus Manuais de Procedimentos, Leis Orgânicas, Regimentos Internos, Resoluções, etc. A participação de seus técnicos no processo de fiscalização necessita de um envolvimento dos mesmos, não somente com os agentes de fiscalização, mas também com toda a sociedade, pois é a esta a quem se deve considerar como beneficiária dos frutos colhidos em função do desempenho desses agentes fiscalizadores.

Assim, pretende-se, com este trabalho, analisar o papel dos Tribunais de Contas, como fundamentais no respeito à ética na gestão pública, por intermédio da disponibilização efetiva de informações, contribuindo para garantia do princípio da transparência e estimulando o exercício do controle por parte da sociedade.

## 2 ASPECTOS HISTÓRICOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A idéia de se fazer um controle financeiro e orçamentário no Brasil é antiga, sendo que a primeira tentativa surgiu em 1826 com a apresentação de um Projeto de Lei propondo a criação de um Tribunal de Contas, tentativa essa que não obteve êxito no meio político, principalmente em função da argumentação do senador Manoel Jacinto Nogueira (Marquês de Boapendi) que dizia que o tribunal que se pretendia criar com o objetivo do exame de contas e documentos já era executado pelo Tesouro, e para nada serviria, salvo para o aumento das despesas nele empregadas.

Outras tentativas para a criação do Tribunal de Contas foram efetuadas. Uma delas ocorreu em 1845, através de Projeto de Lei do Ministro da Fazenda, Manuel Alves Branco, que objetivava criá-lo com a missão de julgar as contas de todos os responsáveis por dinheiro público, sem distinção de ministros. Entretanto, essa proposição não obteve aprovação, por nunca ter sido discutida.

A fiscalização financeira e orçamentária da Administração Pública, de maneira mais sistematizada e sob a forma de controle externo, só começou a ser desenvolvida aqui no Brasil no início do período republicano, com a instalação do Tribunal de Contas, a 17 de janeiro de 1893, criado pelo Decreto nº 966-17, de 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Ruy Barbosa e que surgiu com a incumbência de exame, revisão e julgamento de todas as operações relativas à receita e a despesas da União para ser um “corpo de magistratura intermediária entre a Administração e a Legislatura”, isto é, entre o poder que autoriza a despesa e o poder que a executa. O Tribunal de Contas estava criado, mas faltava um regulamento, que surgiu apenas com a Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891.

No tempo do Império, a primeira Constituição brasileira, de 25 de março de 1824, previa a adoção do Orçamento anual, cujo acompanhamento cabia a um Tribunal do Tesouro Nacional, devendo-se prestar contas da sua execução à Câmara dos Deputados, mediante Balanço Geral da receita e despesa. Este Tribunal, cujas atribuições eram de competência do Ministro e Diretores do Ministério da Fazenda, acabou sendo extinto com a promulgação da Lei nº 23/1891, anteriormente citada.

Os Tribunais de Contas passaram por uma série de mudanças políticas e sociais ao longo de sua existência, em virtude de novas edições de textos constitucionais. Com a promulgação da primeira Constituição Republicana, em 24 de fevereiro de 1891, a instituição

do Tribunal de Contas foi mantida, com o objetivo de liquidar as contas de receitas e despesas públicas e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso, seguindo-se as Leis nº 23, de 30 de outubro de 1891 e 392, de 08 de outubro de 1896.

A Constituição de 1934 manteve o Tribunal de Contas como órgão de cooperação das atividades governamentais, com o papel de acompanhar, diretamente ou por delegação, a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos. Foi a partir do exercício de 1934 que as contas do governo passaram a ter relatório com parecer, que sempre foi uma das mais nobres funções do Tribunal de Contas. Pelo novo texto constitucional, foi reabilitado o registro prévio das despesas do Tesouro Nacional. Já a Constituição de 1937 não trouxe alterações nas linhas gerais das atribuições do Tribunal de Contas, salvo a extinção do registro prévio dos contratos e atos administrativos. A Constituição de 1946 conservou características já previstas anteriormente, acrescentando, apenas, a competência para o julgamento da legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas e pensões. Entretanto, ao longo da vigência da Constituição de 1964, a Administração Pública sofreu grandes avanços, tornando-se complexa e dificultando a fiscalização do emprego dos recursos públicos.

Toda atuação de controle, exercida pelo Tribunal de Contas era de base predominantemente documental, formal e sob o aspecto restrito de legalidade, quer quanto ao registro prévio de contratos e despesas (ordens de pagamento), como no julgamento das concessões de aposentadorias, reformas e pensões ou das contas dos responsáveis e administradores, sujeitos à sua jurisdição, sendo que o parecer, sobre as contas do governo, necessariamente dependia dos Balanços Gerais e elementos complementares, remetidos pela própria Administração, sem o que o Tribunal não tinha condições de atuar. De regra, o Tribunal só se pronunciava sobre processos que lhe fossem remetidos, salvo no caso de contrato, que a Procuradoria do Ministério Público poderia provocar o seu exame, à vista da sua publicação integral no Diário Oficial. Havia casos, em que as despesas, pela sua natureza, não estavam sujeitas a registro prévio, mas sim a posteriori. Nesses casos, quando houvesse eventual ilegalidade, o registro era feito sob reserva.

A Constituição de 1967 aboliu o sistema de registro prévio das despesas e dos contratos e a faculdade de suspender gestores que se encontrassem em situações irregulares. Inaugurou-se o desempenho das funções de auditorias financeiras e orçamentárias, exercidas sobre as contas das unidades administrativas dos três poderes, bem como a possibilidade de realizar inspeções *in loco*, além de ser instituído o sistema de controle interno, com a

finalidade de criar condições indispensáveis à eficácia do controle externo, à cargo do Tribunal de Contas. Essa Constituição retirou do Tribunal o exame e julgamento prévio dos atos e contratos geradores de despesas, sem prejuízo da sua competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional. Eliminou-se também, o julgamento da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas, e pensões, ficando a cargo do tribunal apenas a apreciação da legalidade, para fins de registro.

Com o passar do tempo, a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas foi se estendendo às autarquias e demais entidades da Administração Indireta, formada pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, assim como a todos aqueles que gerissem recursos públicos. À medida, porém, em que se ampliava a abrangência de atuação do Tribunal, surgiam “focos” de resistência, contra sujeitarem-se a tal jurisdição. Uma dessas resistências verificou-se e até hoje se verifica na Ordem dos Advogados do Brasil. Enquanto a OAB cria obstáculos à fiscalização, todos os órgãos do Judiciário, inclusive o próprio Supremo Tribunal Federal, sempre se sujeitaram à jurisdição do Tribunal de Contas da União, prestando contas de suas gestões administrativas e acatando o regular exercício das suas funções de controle.

Com o advento da atual Constituição, de 5 de outubro de 1988, os Tribunais de Contas passaram a ter uma função bem mais notável e sua competência foi ampliada. A fiscalização, que antes era financeira e orçamentária, hoje é contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, que se exerce quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, eficácia e eficiência. Apesar dessas mudanças, ainda predomina o restrito exame da legalidade de despesas e regularidade das contas, para efeito de aplicar sanções, assim como o aspecto legal é o que se aprecia, particularmente, para fins de registro dos atos de admissão e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões (CF, art. 70, itens III, VIII e IX). A fiscalização contábil diz respeito ao exame da contabilidade, que consiste em uma técnica de controle numérico, mediante o registro sistemático das verbas arrecadadas e despendidas. A fiscalização financeira resume-se na verificação de entrada e saída de dinheiro, ao passo que a fiscalização orçamentária refere-se à execução do orçamento. A fiscalização operacional diz respeito à observância dos procedimentos legais para a arrecadação de recursos financeiros ou para a liberação de verbas. E a fiscalização patrimonial reporta-se à própria execução do orçamento. Como o patrimônio do Poder Público é composto de bens de diversas espécies e

de natureza distinta, qualquer alteração nos mesmos deve ser objeto de fiscalização permanente, a fim de se garantir sua preservação.

A Constituição de 1988 manteve a prática do parecer prévio sobre as contas do governo, atribuindo, ainda, a elaboração de relatórios trimestrais e anuais e o controle dos recursos transferidos pela União, mediante convênio ou outros instrumentos congêneres, a Estados, Municípios e ao Distrito Federal, assim como a entidades a eles vinculadas.

As mudanças introduzidas pelas constituições foram de fundamental importância para o desenvolvimento dos tribunais de contas, visto que foi mantida a integridade como órgão técnico e jurisdicional no controle das contas públicas, mas seu campo de atuação foi se expandindo, incluindo em seu bojo a fiscalização das entidades da administração pública indireta, além de ter sido dado aos cidadãos, aos partidos políticos, às associações e aos sindicatos a oportunidade de participar do controle externo da administração pública, conforme estabelece o parágrafo 2º do art. 74: “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.



### 3 UNIVERSO DE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Considerando a forma federativa do Estado brasileiro, temos os seguintes tipos de Tribunais de Contas:

- ✓ Tribunal de Contas da União;
- ✓ Tribunais de Contas dos Estados;
- ✓ Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- ✓ Tribunais de Contas dos Municípios.

Tais órgãos governamentais destinam-se a prestar auxílios ao Poder Legislativo nas atividades de controle externo da administração financeira e orçamentária dos órgãos públicos e das entidades da administração direta e indireta, seja no âmbito federal, seja no âmbito dos Estados e Municípios. Trata-se de órgãos fiscalizadores, com atividades estritamente vinculadas, cujas funções derivam diretamente da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas.

O controle exercido pelo Tribunal de Contas é feito praticamente *a posteriori*, embora possa se dar de forma concomitante, conforme art. 71, IV, e só excepcionalmente na forma prévia (Lei nº. 8666/93, art. 113, parágrafo 2º). Com relação ao posicionamento dos demais órgãos, o Tribunal de Contas é externo a todos os demais órgãos da Administração, embora também deva ter um controle interno para gerir os seus próprios atos. Quanto à extensão, o controle do Tribunal de Contas pode ser de legalidade, de mérito e de resultados.

Para desempenhar plenamente suas funções, o Tribunal recebe, periodicamente, uma parte da documentação contábil e outros demonstrativos relativos à atuação das unidades sujeitas à sua jurisdição, que são apreciados sob a forma de tomadas e prestações de contas. Estas contas são analisadas sob os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, após o que são julgadas regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis. A primeira hipótese ocorre quando a prestação de contas demonstra, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável. Já as ressalvas surgem em função da existência de impropriedades ou faltas de natureza formal de que não resultem danos ao erário. A irregularidade das contas provém da omissão no dever de prestá-las, da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, de dano ao erário

decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos e de reincidência no descumprimento de determinações do Tribunal. E são consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior tornam materialmente impossível o julgamento de mérito.

Esse controle exercido por meio de tomadas e prestações de contas, é um controle *a posteriori*. Portanto, o Tribunal realiza inspeções e auditorias, tanto de forma rotineira quanto em caráter específico e ocasional, com o objetivo de garantir maior eficiência e eficácia em sua atuação, procedendo sempre de acordo com regras presentes em seus manuais internos. Os trabalhos de auditoria e inspeção não podem sofrer qualquer tipo de impedimento, ou seja, nenhum processo, documento ou informação pode ser sonegado sob qualquer pretexto, podendo o Tribunal, até mesmo determinar, de maneira cautelar, o afastamento provisório das funções daqueles dirigentes que criarem dificuldades.

A função de controle externo, em alguns casos é compartilhada e exercida pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, mas a competência para determinados fatos, como o julgamento de contas e registro de atos de pessoal, tais como admissão ou concessão de aposentadoria, reforma e pensão é própria e privativa do Tribunal.

Na sistemática adotada pelas Cortes de Contas, o processo é de caráter inquisitório, à semelhança de um inquérito investigatório. Os processos são instaurados e tramitam, à revelia dos interessados ou dos que nele estejam envolvidos. Nos atos de admissão ou de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, os interessados mal tomam conhecimento do seu término, quando tudo está dentro da legalidade, mas quando constatada alguma eventual ilegalidade, são surpreendidos anos bem mais tarde, já depois de ocorrida a impugnação, quando houver reflexos disso na sustação de ou redução de suas remunerações, dos proventos ou das pensões.

As contas julgadas pelo Tribunal de Contas são organizadas e instruídas sem a participação ou o prévio conhecimento dos próprios responsáveis, que só virão a ser chamados para defesa de irregularidades já apuradas, qualificadas e quantificadas.. Em auditorias ou inspeções realizadas *in loco*, os relatórios são elaborados pelos respectivos servidores que executaram as tarefas, seguindo-se a análise crítica dos seus “achados” com a instauração e instrução do processo, casos nos quais os responsáveis identificados, sem terem oportunidade de acompanhamento ou participação concomitante, só são chamados a se justificarem do que lhes é imputado, denominando isso de “indícios de irregularidades”. Diferentemente dos processos judiciais, em que ocorre o contraditório entre as partes em

litígio, nos Tribunais de Contas é ele posto em confronto, como se o fosse, em oposição à instrução formulada pelo seu corpo técnico. Atualmente, surge uma tendência de antecipar e alargar as oportunidades de contraditório e ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes.

Os textos dos relatórios de auditorias e de inspeções, bem como os das peças de instrução dos processos, elaborados pelos servidores dos Tribunais de Contas, em função do acúmulo de serviço e por praticidade, acabam por constituírem parte integrante das decisões. Em função disso, surge a necessidade desses textos serem, o quanto possível, objetivos e precisos nas suas análises e colocações, sem dar margem a oportunidades para juízo de valor ou de caráter subjetivo, já que isto é privativo do respectivo magistrado julgador. Tais peças, além de não poderem expressar juízo de valor ou de caráter subjetivo, devem expressar atitude de independência, serenidade e imparcialidade. É fundamental o sigilo, quanto aos dados e informações. Como essas peças de instrução acabam por serem publicadas, deve-se tomar o cuidado de não violar os direitos e garantias individuais previstas no art 5º da Constituição Federal, pois, levadas à publicação, essas peças podem acabar por violar a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem de alguém, causando-lhe dano material, moral ou à sua imagem pela veiculação das notícias, dos meros indícios de infrações, sobre os quais não houve uma condenação, com trânsito em julgado que o considere culpado.

O julgamento dos processos e a imposição de sanções não são feitos de forma arbitrária, pois é conferido aos responsáveis o direito de ampla defesa. O tribunal, diante de irregularidades encontradas em suas análises, determina, sempre, a audiência prévia ou citação dos interessados, que, não as atendendo, são julgados à revelia. As sanções impostas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, são as seguintes:

- ✓ Condenação ao recolhimento do débito apurado;
- ✓ Aplicação de multa proporcional ao valor do prejuízo causado ao erário, sendo o montante do dano o limite máximo da penalidade;
- ✓ Aplicação de multa ao responsável por contas julgadas irregulares, por ato irregular, ilegítimo ou antieconômico, por não atendimento de diligência ou determinação do tribunal, por obstrução ao livre exercício de inspeções ou auditorias e por sonegação de processo, documento ou informação;

- ✓ Afastamento do cargo, de dirigente responsável por tentar impedir inspeções e auditorias, pelo período em que durar os respectivos trabalhos;
- ✓ Decretação da indisponibilidade dos bens do responsável, por período não superior a um ano, o suficiente para garantir o ressarcimento do prejuízo;
- ✓ Decretação de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, no período de cinco a oito anos;
- ✓ Declaração de inidoneidade do responsável por fraude em licitação por até cinco anos;

Vale ressaltar ainda que as penalidades aplicadas pelo Tribunal de Contas não excluem a aplicação de sanções penais e administrativas.

### 3.1. Elenco das funções básicas dos Tribunais de Contas dos Estados

Nos Tribunais de Contas, existem seis grupos de funções básicas, a saber: funções de fiscalização, de julgamento, de representação, informativas, normativas e mandamentais.

As funções de fiscalização consistem na auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos três poderes, na emissão de parecer prévio sobre as contas anuais apresentadas pelos chefes dos executivos estaduais e municipais, na fiscalização das operações de crédito estaduais e municipais, no acompanhamento da execução dos orçamentos de receita e despesa do estado e dos municípios e da execução dos respectivos contratos, na fiscalização da aplicação de qualquer recurso pelo estado, mediante convênio, acordo ou instrumento análogo a município e na verificação material “in loco”, da realização das obras públicas e da existência dos estoques de materiais. Como funções de julgamento exercidas pelos Tribunais de Contas, temos o julgamento: da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízo ao erário público, da legalidade de qualquer despesa e receita, inclusive as decorrentes de contratos, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, da legalidade dos atos de admissão de pessoal, bem como das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, dos atos da Presidência e das Câmaras e do

Poder , além de tomar decisão a respeito de sustentação ordenada e não atendida pelo órgão ou entidade.

O Tribunal de Contas desempenha ainda função de representação aos poderes Executivo e Legislativo sobre irregularidade ou abusos apurados e ao Governo do Estado para fins de intervenção em município, nos casos previstos na Constituição. Como funções informativas, têm-se o dever de prestar ao poder legislativo as informações solicitadas sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como sobre auditorias e inspeções realizadas, publicar em órgão oficial as resoluções, decisões e acórdãos do Tribunal, encaminhar à Assembléia Legislativa relatório anual e responder as consultas de autoridades sobre matérias de competência do Tribunal. O Tribunal de Contas, como parte de suas funções normativas, deve elaborar e aprovar o Regimento Interno dos Colegiados de Contas, que são o Tribunal Pleno e a Câmara e baixar resoluções e instruções normativas. Por fim, compete ao Tribunal de Contas, no rol de suas funções mandamentais, impor aos órgãos e entidades que paguem as multas e recolham as quantias que lhe forem imputadas e que se tomem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

## **4 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**

O Tribunal de Contas do Estado de Sergipe foi criado pelo então governador Lourival Baptista, através da Emenda Constitucional nº 2, de 30 de dezembro de 1969. De acordo com o artigo 160 da referida Emenda, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe tinha atribuições previstas nos textos constitucionais da União e do Estado. Em 23 de janeiro de 1970, através do Decreto-Lei 272, o governo do estado dispôs sobre a sua organização. Surgia a primeira Lei Orgânica desta Corte de Contas. Entre os meses de janeiro e março de 1970, vários decretos complementaram a estrutura organizacional do Tribunal de Contas de Sergipe, a ser composto por Juízes e Auditores, Escrivão e Procuradores da Fazenda, como representantes do Ministério Público. Os membros do Tribunal de Contas de Sergipe só passaram a receber o tratamento de conselheiro, através das disposições contidas na Emenda Constitucional nº 7, de 12 de dezembro de 1977.

A competência do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, órgão de controle externo, foi definida no art. 68 da Constituição Estadual e nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei Complementar nº 4, de 12 de novembro de 1990. Coube-lhe julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades a ele jurisdicionados. O parágrafo único do art. 67 da constituição sergipana diz que qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária, deverá prestar contas ao Tribunal de Contas, no prazo de cento e vinte dias contados a partir do término do exercício financeiro.

Além disso, compete ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, dentre outras funções, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, por meio de parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento, apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e as concessões de aposentadorias, reformas e pensões, a qualquer título, na administração direta e indireta, realizar, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de Comissão Técnica ou de Inquérito, inspeções e auditorias e prestar informações sobre os resultados das mesmas, quando solicitado, fiscalizar a aplicação de qualquer recurso repassado pelo estado, mediante convênio ou acordo, fiscalizar os cálculos das quotas do Imposto sobre operações relativas a

Circulação de Mercadorias e sobre prestação de serviços de transportes intermunicipal e de comunicações – ICMS, devidas aos municípios, aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidades de contas, as sanções previstas em lei, acompanhar, fiscalizar e emitir parecer para a apreciação da Assembléia Legislativa, sobre a aplicação das disponibilidades de caixas do Tesouro nacional no mercado financeiro de títulos públicos e privados de renda fixa e fiscalizar as contas de empresas de cujo capital social o estado participe, de forma direta e indireta, nos termos do documento constitutivo.

O Tribunal de Contas do Estado tem sede em Aracaju, com jurisdição em todo o território estadual, com as funções de eleger seus órgãos diretivos e elaborar seu regimento interno, organizar sua secretaria e serviços auxiliares, submeter à Assembléia Legislativa os projetos de lei relativos à criação, transformação e extinção dos seus cargos e à fixação de vencimentos de seus membros, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, prover, por concurso público de provas ou de provas e títulos, respeitados as limitações constitucionais, cargos necessários aos seus serviços internos, exceto os de comissão, que são de livre nomeação e exoneração e conceder licenças, férias e outros afastamentos previstos em lei.

O Tribunal de Contas é composto de sete conselheiros, sendo essas vagas atualmente ocupadas por Carlos Alberto Sobral de Souza, Carlos Pinna de Assis, Heráclito Rollemberg, Antônio Manoel de Carvalho Dantas, Maria Isabel Carvalho Nabuco D'Avila, Reinaldo Moura Ferreira(atual presidente, com mandato até o início de 2011) e Clóvis Barbosa de Melo, que ocupa a vaga do conselheiro afastado e aposentado Flávio Conceição de Oliveira Neto, pois a mesma está *sub-judice*. Os conselheiros são nomeados entre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, que tenham idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos acima descritos. Dos sete conselheiros que integram o Tribunal de Contas, três são escolhidos pelo Governador do Estado, mediante aprovação da Assembléia Legislativa, sendo dois destes alternadamente dentre Auditores e Procuradores do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas, por este indicado em lista tríplice, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, e um de sua livre escolha. Os outros quatro conselheiros são escolhidos pela Assembléia Legislativa.

Esta Corte de Contas conta ainda com 04 auditores, a saber: Alberto Silveira Leite, Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Rafael Souza Fonseca e Francisco Evanildo de

Carvalho, sendo os dois últimos nomeados pelo Presidente do Tribunal de Contas após concurso público. Os auditores serão nomeados com base em concurso de provas e títulos, observada a classificação, tendo que possuir título de curso superior em direito, ciências contábeis, ciências econômicas ou administração, cinco anos, pelo menos, de efetiva atividade profissional, idoneidade moral e reputação ilibada, além de trinta anos completos na data de inscrição no concurso. Finalizando a composição atual do Tribunal de Contas de Sergipe, temos os integrantes do Ministério Público Especial, composto por um Procurador Geral, sob comando de João Augusto dos Anjos Bandeira de Melo, dois procuradores, Carlos Waldemar Rezende Machado e José Sérgio Monte Alegre, além de dois subprocuradores, que são Luiz Alberto Menezes e Eduardo Santos Rollemberg Cortes.

Para se aproximar ainda mais da sociedade, o Tribunal de Contas de Sergipe acaba de lançar a Rádio Web TCE, um canal de divulgação das atividades desenvolvidas por esta Corte de Contas, de entretenimento cultural e propaganda institucional. Além disso, o Tribunal de Conta de Sergipe edita a revista do TCE, que já está em sua 50ª edição e que vem sendo o mais importante veículo de divulgação das ações deste Corte de Contas, trazendo em seu editorial reportagens, artigos assinados por Conselheiros, Auditores, Procuradores, Subprocuradores e Técnicos qualificados, e principalmente, a publicação das decisões que são tomadas semanalmente pelo Tribunal Pleno e pelas Câmaras. Como diz o jornalista Teotônio Neto (BARRETO, Luiz Antônio. **Tribunal de Contas do Estado de Sergipe 40 anos de história**, 2010, p.96)

O papel básico da comunicação no serviço público é o de promover a integração interna e externamente, e o de projetar a imagem e a identidade da instituição. A comunicação deve atuar também como base de lançamento de valores e conhecimentos, promovendo ações de cidadania, integração social e democratização do Poder[...]



## 5 CONCLUSÃO

Segundo a Constituição Federal, há duas modalidades de controle das atividades dos agentes públicos, que são a interna e a externa. O controle interno é desenvolvido pelos integrantes do próprio poder, enquanto que o controle externo fica a cargo do Poder Legislativo, que o exerce sobre os demais órgãos e sobre ele mesmo, com o auxílio do Tribunal de Contas, que atua de maneira a apreciar ou julgar as contas dos administradores públicos ou de qualquer responsável por bens públicos, de forma a aplicar sanções e sustar atos irregulares, quando for o caso.

As instituições de controle, a exemplo do Tribunal de Contas, que foi objeto de estudo deste artigo, são uma das ferramentas de supervisão das ações de um governo, que atua em nome do povo. A cada dia que passa, a sociedade exigirá mais eficiência e eficácia na detecção de irregularidades e firmeza na correção de desvios e de punição aos culpados.

Após 40 anos de funcionamento e de serviços prestados ao Estado, o Tribunal de Contas de Sergipe já deveria ter os seus méritos reconhecidos pela sociedade. Em um momento crítico por qual passa, de ataques políticos para a sua extinção, de escândalos envolvendo seus membros, o Tribunal de Contas do Estado precisa formar uma imagem positiva junto à opinião pública. Afinal, muitos cidadãos sergipanos nem sequer sabem qual a função desse órgão, suas finalidades nem como ele exerce suas competências.

Portanto, ao abordar a história da criação e evolução dos Tribunais de Contas, bem como suas competências, espera-se que este artigo contribua para que a sociedade saiba que está sendo bem representada na função de fiscal do gasto público.

## REFERÊNCIAS

AFFONSO, Sebastião Baptista. Evolução do controle externo. **Revista do TCU**, Brasília:TCU, ano 35, n. 99, p. 15, jan. 2004.

BARRETO, Luiz Antônio. **Tribunal de Contas do Estado de Sergipe 40 anos de história**, 2010.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Resumo de Direito Administrativo descomplicado**. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2009.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: reformando a administração para a sociedade. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001 – Perspectivas para o Controle Social e Transparência da Administração Pública – Monografias Vencedoras**, Brasília: Tribunal de Contas da União, p. 21, 2002

SOCORRO, Nevilton Barreto. **O Papel dos Tribunais de Contas e os procedimentos de auditoria nos municípios**. Universidade Federal de Sergipe: 2000. 56p.

FILHO, Pedro Oliveira Leite. **Planejamento Estratégico participativo voltado para o marketing no Tribunal de Contas do Estado de Sergipe**: Estudo de Viabilidades. Universidade Federal da Paraíba: 2002. 128p.

ÉTICA NA GESTÃO PÚBLICA. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS COMO AGÊNCIAS DE *ACCOUNTABILITY*: O CASO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO. Disponível em: [http://www.sel.eesc.usp.br/informatica/graduacao/material/etica/private/o\\_papel\\_dos\\_tribunais\\_de\\_contas\\_brasileiros\\_como\\_agencias\\_de\\_accountability\\_caso\\_pernambuco.pdf](http://www.sel.eesc.usp.br/informatica/graduacao/material/etica/private/o_papel_dos_tribunais_de_contas_brasileiros_como_agencias_de_accountability_caso_pernambuco.pdf)