

Breve histórico do Controle Externo (prévio) e a atual tarefa de orientar do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão¹, de 26 de agosto de 1789, afirmou que a sociedade tem o direito de pedir a todo agente público contas de sua administração (artigo 15).

Antes da Revolução Francesa, tentou-se limitar a soberania dos monarcas. Montesquieuⁱ, iluminista francês do século XVIII, criou uma teoria política² que, posteriormente, foi adotada em nosso país por meio da coexistência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No Brasil, o Período Imperial (século XIX) caracterizou-se pela ausência de um órgão técnico de controle externo das contas públicas. Os Poderes Moderador e Executivo eram subordinados ao Imperador e a autoridade sujeitava-se a poucos mecanismos de controle.

Somente em 1890³, com a edição do Decreto nº 966-A, de 07 de novembro, criou-se o Tribunal de Contas, vinculado ao Ministério da Fazenda de Rui Barbosa. A formação somente alcançou executoriedade com a edição do Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, na gestão do então Ministro da Fazenda Serzedello Correa.

Contendo apenas 91 artigos, a sintética primeira Constituição Republicana de 1891ⁱⁱ fez nascer o Tribunal de Contas no longínquo artigo 89. Situado no Título 5, das Disposições Gerais, detinha um grande distanciamento dos demais poderes na “topografia” constitucional.

Rui Barbosa, considerado o pai dos Tribunais de Contas e um dos seus idealizadores, era a favor da sistemática de controle prévio, inspirado pelo Tribunal de Contas da Itália. Na exposição de motivos da criação do Tribunal de Contas, aquele que depois receberia o cognomeⁱⁱⁱ de “Águia de Haia”, fez constar que ele “é um corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, colocado em posição autônoma”.

A segunda Constituição Republicana de 1934, terceira do país considerando a de 1824, marcou o término do governo provisório de Getúlio Vargas e o início da curta gestão democrática que duraria apenas 3 anos. A extensa (analítica) Carta Magna, agora com 187 artigos, ampliou consideravelmente os poderes do Tribunal de Contas, permitindo ampla possibilidade de atuação prévia. Ele ainda não estava próximo a

¹ UFMG – Fafich – Departamento de História – História Contemporânea. – Prof. Luiz Arnaut, Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, disponível em: <https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/cont1.html>

² MONTESQUIEU. Vida e obra. São Paulo: Nova Cultural, 1997. O espírito das leis. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

³ Evolução do Controle Externo do Brasil, Ministro Bento José Bugarin, Revista do TCU nº 87 (jan./mar. 2001). Palestra proferida em 20/02/2001, no Tribunal de Contas do Distrito Federal.

nenhum dos três poderes, contudo teve a companhia do Ministério Público e dos Conselhos Técnicos como órgãos de cooperação nas atividades governamentais.

Em 1937, veio o fim do curto período democrático com a promulgação da Constituição⁴ “Polaca”. A partir de então, desapareceu da carta a menção ao controle prévio. Apesar disso, foi a primeira vez que a expressão julgar contas constou em uma constituição. Até o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, Vargas⁵ governaria por oito anos com amplos poderes, pois o Congresso Nacional estava fechado, os partidos políticos extintos e a imprensa censurada.

A nova transição democrática ocorrida no pós-guerra firmou-se com a promulgação da Constituição de 1946⁶. Ela alçou o Tribunal de Contas a órgão inserido no capítulo reservado ao Poder Legislativo e restaurou o controle prévio. Dizia que os contratos só se reputariam perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas; que a recusa do registro suspenderia a execução do contrato até que se pronunciasse o Congresso Nacional e que seria sujeito a registro, prévio ou posterior, qualquer ato de Administração Pública de que resultasse obrigação de pagamento pelo tesouro nacional ou por conta deste.

Durou, na prática, até o ano 1964. Em 1967, o Ato Institucional n.º 4 atribuiu função de poder constituinte originário ao Congresso Nacional que elaborou a então Constituição para dar “legitimidade” aos eventos ocorridos três anos antes. Nesse momento, surgiu pela primeira vez a expressão controle externo, todavia existe consenso de que o controle sofreu restrições devido ao desequilíbrio de forças entre os poderes constituídos.

Em meados da década de 80, veio o movimento político pelas Diretas Já. Em seguida, no antepenúltimo ano da década “perdida” pela estagnação econômica, baixo crescimento do PIB e acentuada inflação, promulgou-se a atual Constituição. Ela, enfim, amplificou consideravelmente as competências do sistema de controle externo e a fiscalização abrangeu aspectos de legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

O exercício do poder fiscalizatório ficou a cargo do Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete uma série de tarefas iminentemente técnicas devidamente elencadas nos Incisos I ao XI do Art. 71. Destaca-se o enfoque dado ao controle externo regional e local com a previsão, no Art. 75, de que as normas estabelecidas aplicam-se, no que couber, à organização,

⁴ A Constituição Brasileira de 1937, Editora Unesp; 1ª edição (29 julho 2008) ISBN-10: 8571398216 e ISBN-13: 978-8571398214

⁵ A Era Vargas, volume I, Editora: EdiPucrs; 1ª edição - Volume 87, ISBN: 9786556231860

⁶ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm

composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, onde este houver.

O controle interno de cada poder também assumiu responsabilidade fiscalizatória nas mesmas temáticas, em apoio aos gestores da coisa pública, como uma linha de defesa anterior. Assim, valorizou-se a integração do controle interno, incumbido majoritariamente do controle prévio, com os órgãos de controle externo, dentre eles os tribunais de contas, encarregados não somente da atuação prévia, mas também concomitante e posterior.

Após esse breve histórico, no Estado de Goiás, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO) exerce o controle externo nos municípios ao fiscalizar os administradores ou responsáveis que lhe são jurisdicionados com a possibilidade de intensificar o controle prévio com as medidas cautelares, dentre outras possibilidades. Permite-se, em casos graves, a imposição de afastamento temporário dos responsáveis, quando constatado indícios de que eles possam causar novos danos ao erário ou inviabilizarem o seu ressarcimento.

A atuação antecipada conta com a participação da sociedade Goiana quando o cidadão denuncia irregularidades ou ilegalidades perante o TCMGO e o objeto não exauriu os efeitos. Nesse contexto, é oportuno lembrar que impropriedades podem ocorrer por desconhecimento ou erros não intencionais e a atuação tempestiva é uma importante ferramenta para orientar o bom gestor.

Para a análise de alguns temas complexos, o TCMGO criou a Comissão Multidisciplinar que fiscaliza temas como saneamento básico, iluminação pública, transporte urbano e serviços funerários (cemitérios). A orientação prévia aumenta a possibilidade de que os serviços ofertados aos cidadãos sejam melhores e com dispêndios não excessivos.

Uma ferramenta para a rápida ação do TCMGO nasceu com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impôs a remessa do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal. Os documentos são submetidos à minuciosa análise técnica e as incoerências na execução orçamentária ou na gestão fiscal são objeto de alertas emitidos pelos Conselheiros relatores aos seus jurisdicionados. Logo, o gestor passa a dispor da possibilidade de corrigir os rumos da sua administração antes do julgamento das contas ou da emissão do parecer prévio.

Nas ações prioritárias à primeira infância no Estado de Goiás, o TCMGO é integrante do Comitê Goiano do Pacto Nacional da Primeira Infância e trabalha com os municípios visando garantir os direitos das crianças. A exitosa atuação dos seus membros e servidores nos comitês e gabinetes de articulação permite sensibilizar os jurisdicionados quanto à necessidade de conceder primazia a temática.

O Ministério Público de Contas (MPC) que atua junto ao TCMGO foi um dos primeiros do país a encampar a luta pelos direitos das pessoas com deficiência e criou uma comissão^{iv} permanente de acessibilidade nas cidades do Estado de Goiás. A bem-sucedida iniciativa permitiu novas parcerias entre o TCMGO e a Associação dos Deficientes Físicos do Estado de Goiás (ADFEGO) na publicação de cartilha de deveres do gestor municipal quanto à acessibilidade nas cidades.

Em 2024, o TCMGO realizou a 14ª Edição dos Encontros Regionais com o tema “Finalização de Mandato: Vedações e Responsabilidades dos Agentes Políticos.” Foi uma importante iniciativa para orientar os gestores no último ano de mandato.

Enfim, há várias outras iniciativas e atividades desenvolvidas pelo TCMGO. O órgão tem potencializado a sua atuação prévia e de orientação aos gestores para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e o bom uso dos recursos públicos.
