DANILO VALDIR VIEIRA ROSSI

O TRIBUNAL DE CONTAS E A QUALIDADE DA DEMOCRACIA:
UM COMPARATIVO ENTRE MODELOS INSTITUCIONAIS

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito, na área de concentração Direitos Humanos, sob a orientação da Professora Associada Dra. Nina Beatriz Stocco Ranieri.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

São Paulo

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Rossi, Danilo Valdir Vieira

O TRIBUNAL DE CONTAS E A QUALIDADE DA DEMOCRACIA: UM COMPARATIVO ENTRE MODELOS INSTITUCIONAIS / Danilo Valdir Vieira Rossi ; orientadora Nina Beatriz Stocco Ranieri -- São Paulo, 2017.

267

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.

1. Direitos Humanos. 2. Tribunal de Contas. 3. Qualidade da Democracia. 4. Cour de Comptes. 5. Combate à corrupção. I. Ranieri, Nina Beatriz Stocco, orient. II. Título.

Nome: Rossi, Danilo Valdir Vieira

Título: O Tribunal de Contas e a qualidade da democracia: um comparativo entre modelos institucionais

Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direitos Humanos.

Aprovado em: São Paulo, _____ de _____ de 2017.

Banca Examinadora

Prof. Dra. Nina Beatriz Stocco Ranieri

Instituição: Universidade de São Paulo

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

À memória do professor Washington Peluso Albino de Souza, grande exemplo de retidão e dedicação às letras jurídicas, e que foi a inspiração para que a minha caminhada acadêmica chegasse até aqui.

AGRADECIMENTOS

Estudar no Largo São Francisco é um sonho para muitos. Era um sonho para mim. O imaginário de todo aquele que é apaixonado pelo direito, pela política, e pela história brasileira passa pelas arcadas. E a obstinação em fazer parte desse universo me levou, hoje, a concluir uma etapa que deixará tanto lembranças inigualáveis, quanto uma saudade incomensurável.

Foram anos de viagens semanais entre Belo Horizonte e São Paulo, para estar na companhia de mestres inspiradores, e de colegas que compartilhavam as experiências e conhecimentos que eu não encontraria em nenhuma outra academia.

E, com eles, nossas conversas se estenderam até Lyon, Paris, Freiburg, Roma! Palestras, seminários, artigos, livros. Que jornada!

Isso tudo sem contar com o prazer em compartilhar um pouco do conhecimento e aprender a amar a arte de ensinar com os alunos do primeiro ano, tão cheios de sonhos e aspirações. Deixo os bancos dessa faculdade sabendo que ela nunca me deixará.

Sem os meus pais, eu aqui não teria chegado, não seria a pessoa que sou. Assim como sem o amor da minha, em brevíssimo tempo, esposa, sempre ao meu lado. Também não poderia, nesse momento, deixar de destacar o ensinamento, apoio, orientação e confiança que me foi depositada pela minha querida orientadora, Professora Doutora Nina Ranieri. Gratidão!

Que essa alegria se renove a cada ciclo e que a nossa alma possa assim permanecer, viva e pujante. Vamos a um novo ciclo, desejando retribuir à sociedade tudo aquilo que recebi, com amor e satisfação. Agradeço, também, a todos os que participaram de alguma forma nessa caminhada!

Nada teremos feito, em tão melindroso assumpto, o de mais alto interesse, entre todos, para o nosso futuro, enquanto não erguemos a sentinela dessa magistratura especial, envolta nas maiores garantias de honorabilidade, ao pé de cada abuso, de cada gérmem ou possibilidade eventual dele.

Rui Barbosa

RESUMO

Rossi, Danilo Valdir Vieira. O Tribunal de Contas e a qualidade da democracia: um comparativo entre modelos institucionais. 2017. 267 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

A presente tese tem como objetivos determinar qual é a relação entre o Tribunal de Contas e a qualidade da democracia, se o papel da Corte é realizado de forma satisfatória, e como ele poderia contribuir de forma mais efetiva. Para isso, é realizado um estudo comparado com a Corte de Contas francesa, no qual são analisados os diferentes sistemas de jurisdição do Brasil e França, e as peculiaridades desses órgãos de controle externo. Observa-se, fundamentalmente, após análise doutrinária e jurisprudencial, que as decisões proferidas pelo Tribunal brasileiro podem ser objeto de revisão judicial, ao contrário do que ocorre com a Corte francesa. Após o estudo das teorias da qualidade da democracia, constata-se que os Tribunais de Contas possuem importante função de controle permanente dos agentes políticos, o que demanda transparência e probidade da administração pública. Também, ao desempenhar suas funções, o Tribunal deve fornecer informações aos cidadãos quanto às atividades desempenhadas pelos representantes políticos, influenciando o processo eleitoral. Além disso, o Tribunal também contribui para o aumento da responsividade, uma vez que o controle realizado pode ocasionar uma maior coincidência entre os interesses da população e as políticas públicas implementadas. Contudo, constatou-se que a falta de definitividade das decisões do Tribunal de Contas diminui o seu poder de controle das finanças públicas, que os princípios do contraditório e da ampla defesa não são cumpridos de forma satisfatória em todos os seus procedimentos, que a forma de escolha de seus membros pode comprometer a sua independência, que a falta de prazos prescricionais favorece a sua falta de celeridade e gera insegurança jurídica, e que a publicidade que é dada ao trabalho realizado não é suficiente para informar a população e permitir o exercício esclarecido do voto. Para corrigir esses problemas, diversas alterações legislativas são propostas, incluindo a criação de novas competências, como o controle da gestão pública e a avaliação de políticas públicas, tal qual desempenhado pelo seu congênere francês. Dessa maneira, acreditamos que o Tribunal de Contas poderia, finalmente, exercer uma função de protagonismo institucional, combatendo a corrupção e a malversação, e contribuir de forma efetiva para a qualidade da democracia.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. *Cour de Comptes*. Qualidade da democracia. Combate à corrupção. Direitos humanos. Reforma.

ABSTRACT

Rossi, Danilo Valdir Vieira. The Accounts Court and the quality of democracy: a comparison of institutional models. 2017. 267 f. Thesis (Doctorate) – Faculty of Law, São Paulo University, São Paulo, 2017.

The present thesis aims to define the relation between the Accounts Court and the quality of democracy, if the Court's role is achieved satisfactorily, and how it could be more effective. In order to do that, a compared study with the French Accounts Court is established, with the different jurisdiction systems of Brazil and France studied, and the peculiarities of its external control organisms. It is observed, fundamentally, after the doctrinal and jurisprudential analysis, that the Brazilian Accounts Court decisions may be revised by the judicial power, opposed to what happens with the French Court. The study of the quality of democracy theories demonstrates that the Accounts Court have an important role in the permanent control of political agents, and demands transparency and probity of the public administration (accountability). Also, when doing it work, the Court must provide information to the citizens in regard to the activities of the political representatives, having influence over the electoral process. Besides that's, the Court also contributes to improve responsiveness, because the control it exercises may increase the coincidence of people's wants and the public policies that are implemented. Nevertheless, it is found that its decision's lack of definiteness diminishes its power to control public finances, that the due process of law and defense principles are not satisfactorily followed at all of its procedures, that the mechanism of selecting its members may compromise its independence, that the absence of time limits to start the prosecutions benefits the lateness of its work and bring juridical insecurity, and that the publicity of its work is not enough to inform the population and to favor enlightened voting. To solve those problems, diverse legislative reforms are proposed, including the control of the public management and the evaluation of public policies, as it is done by the French Court. Hence, we believe that the Accounts Court could, finally, develop an institutional protagonist role, combating corruption and bad administration practices, and contribute effectively to the quality of democracy.

Keywords: Accounts Court. Cour de Comptes. Quality of democracy. Fight against

corruption. Human Rights. Reform.

RÉSUMÉ

Rossi, Danilo Valdir Vieira. Le Tribunal de Comptes et la qualité de la démocratie: une comparaison entre les modèles institutionnels. 2017. 267 f. Thèse (Doctorat) - Faculté de Droit, Université de São Paulo, São Paulo, 2017.

Cette thèse a pour objectif de déterminer la relation entre le Tribunal des Comptes et la qualité de la démocratie, d'évaluer si sa tâche est effectuée de manière satisfaisante et d'estimer comment elle pourrait contribuer de forme plus efficace. Pour cela, il a été réalisé une étude comparée avec la Cour de Compte française, dans laquelle sont analysés les différents systèmes de juridiction au Brésil et en France, et les particularités de ces organes de contrôle externes. On observe, de manière fondamentale, qu'après analyse doctrinale et de jurisprudence, que les décisions proférées par le Tribunal brésilien peuvent faire l'objet de révision judiciaire, contrairement à ce qui se passe à la Cour des Comptes française. Suite à une étude des théories de la qualité de la démocratie, on constate que les Tribunaux de Comptes jouent un rôle important dans le contrôle permanent des agents politiques, ce qui demande transparence et probité de l'administration publique. Également, en accomplissant ses fonctions le Tribunal doit fournir des informations aux citoyens quant aux activités effectuées par les représentants politiques, pour influencer le processus électoral. En outre, le Tribunal contribue également à l'augmentation de la réactivité, une fois que le contrôle effectué peut occasionner une adéquation plus grande entre les intérêts de la population et les politiques publiques implémentées. Cependant, on constate que le manque de caractère définitif des décisions du Tribunal des Comptes diminue son pouvoir de contrôle sur les finances publiques, et que les principes contradictoires et de défense pleine et entière, ne sont pas respectés de forme satisfaisante dans toutes les procédures, que la manière de choisir ses membres peut compromettre son indépendance, que le manque de délais de prescription favorise son manque de célérité et génère une insécurité juridique, et que la publicité donnée au travail effectué n'est pas suffisante pour informer la population et permettre l'exercice d'un vote bien clarifié au préalable. Pour corriger ces problèmes, plusieurs changements aux niveau de la législation sont proposées, la création de nouvelles compétences, entre autres, le contrôle de la gestion publique et l'évaluation de politiques publiques comme celui exercé par son congénère français. De cette façon, nous pensons que le Tribunal des Comptes pourrait, finalement, exercer une fonction de protagoniste institutionnel, combattant la corruption et la malversation, et contribuer de

manière efficiente à la qualité de la démocratie.

Mots-clés: Tribunal des Comptes. Cour de Comptes. Qualité de la démocratie. Lutte contre la corruption. Droits de l'homme. Réforme.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
 1. SISTEMAS DE JURISDIÇÃO E CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	 24
1.1 Introdução.....	24
1.2 Princípio da separação dos poderes.....	26
1.3 Os sistemas de Jurisdição.....	37
1.3.1 O sistema inglês de jurisdição.....	38
1.3.2 O sistema francês de jurisdição.....	43
1.3.3 Comparativo.....	51
1.4 Conclusões Parciais.....	55
 2. O TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL.....	 59
2.1 O Tribunal de Contas nas Constituições de 1824 a 1967.....	65
2.2 O Tribunal de Contas na Constituição de 1988.....	77
2.2.1 Características e natureza jurídica.....	79
2.2.2 Competências.....	85
2.2.3 Composição.....	91
2.3 Natureza jurídica de suas decisões.....	93
2.3.1 Análise doutrinaria.....	95
2.3.1.1 Pela revisão material e formal.....	95
2.3.1.2 Pela revisão formal.....	101
2.3.1.3 Sindicabilidade dos Atos Administrativos.....	104
2.3.2 Análise jurisprudencial.....	107
2.3.2.1 Mandado de Segurança nº 6.960.....	107
2.3.2.2 Mandado de Segurança nº 7.280.....	109
2.3.2.3 Recurso Extraordinário nº 129.392.....	110
2.3.2.4 Recurso Extraordinário nº 197.227.....	113
2.3.2.5 Mandado de Segurança nº 23.550.....	114
2.3.2.6 Recurso Especial nº 8.970.....	117
2.3.2.7 Súmula 347.....	118

2.4 Similaridades com os órgãos judiciais.....	120
2.5 Conclusões Parciais.....	122
3. O TRIBUNAL DE CONTAS E A <i>COUR DE COMPTES</i>.....	127
3.1 <i>La Cour de Comptes</i>	127
3.1.1 Enquadramento constitucional.....	131
3.1.2 Características e composição.....	133
3.1.3 Competências.....	137
3.1.4 As decisões e os relatórios da Corte de Contas.....	141
3.2 O Tribunal de Contas e a <i>Cour de Comptes</i>	145
3.2.1 Enquadramento institucional.....	145
3.2.2 <i>Accountability</i> vertical e horizontal.....	147
3.2.3 Características das decisões.....	149
3.2.3.1 Colegialidade.....	150
3.2.3.2 Definitividade das decisões.	151
3.2.3.3 Caráter mandatório das decisões.	154
3.2.4 Competências.....	155
3.2.5 Escolha de seus membros.....	157
3.3 Conclusões Parciais.....	158
4. O TRIBUNAL DE CONTAS E A QUALIDADE DA DEMOCRACIA.....	162
4.1 Evolução do conceito de democracia.	165
4.1.1 Estado Moderno.....	169
4.1.2 Democracia contemporânea.....	172
4.1.3 Democracia política, social e econômica.....	180
4.2 Qualidade da democracia.....	187
4.2.1 Referencial teórico.....	187
4.2.1.1 Democracia delegativa e participativa – Guillermo O’Donnell.....	192
4.2.1.2 Democracia e Poliarquia – Robert A. Dahl.....	194
4.2.1.3 Modelo de Larry Diamond e Leonardo Morlino.....	201
4.2.1.4 Outros modelos.....	208
4.2.2 Comparativo entre os modelos.....	210
4.3 Conclusões Parciais.....	212

5. PARA ALÉM DO MODELO ATUAL.....	215
5.1 Alterações Legislativas pertinentes.....	217
5.1.1 Definitividade das decisões.....	218
5.1.2 Princípio do contraditório e da ampla defesa.....	222
5.1.2 Duplo grau de jurisdição e a criação de câmaras.....	225
5.1.3 Prazos prescricionais.....	228
5.1.4. Controle e avaliação.....	235
5.1.5 Publicidade.....	236
5.1.6 Escolha dos Ministros.....	238
5.2 Redesenho do Tribunal de Contas.....	241
5.3 Conclusões Parciais.....	243
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 247
REFERÊNCIAS.....	257

INTRODUÇÃO

A democracia brasileira é fortemente afetada pelas desigualdades sociais, que criam barreiras de toda sorte para grande parcela de sua população. Do ponto de vista social, milhões de indivíduos sofrem a carência de direitos básicos como educação, moradia, saúde, alimentação. Sob a perspectiva política, falta a grande parte deles o esclarecimento necessário, bem como a liberdade para que possam exercer o direito ao voto em sua plenitude.

Muita vezes, essas pessoas têm a sua vontade tolhida por outros indivíduos, por grupos sociais, ou podem até mesmo serem constrangidos pelo governo que pretende se reeleger. A necessidade financeira muitas vezes corrompe a liberdade de escolha. Em outros casos, os indivíduos não possuem a capacidade para discernir entre os concorrentes a cargos eletivos, seja pela falta de estudo, pela baixo acesso à informação, ou pela ausência de tempo livre. Esses fatores impedem que os indivíduos hajam de forma esclarecida, gerando grande desigualdade entre a população.

As democracias contemporâneas, novas ou antigas passaram por um período de florescimento desde a segunda metade do século XX, com a solidificação de instituições e com a inclusão da maior parte do contingente populacional na vida política. Com relação às mulheres, são diversas as tentativas de aumentar a sua participação enquanto representantes eleitas, bem como participantes nos demais cargos da administração pública. Políticas de cotas buscam a inclusão da população negra e indígena, seja através da reserva de vagas em concursos públicos, seja nas universidades, objetivando que a sociedade passe a uma transformação que diminua as desigualdades históricas. Nada obstante, o cenário global e nacional mostra que as mulheres ainda não ocupam a mesma quantidade de cargos políticos que os homens, a despeito de representarem em diversos Estados, como o Brasil, a maior parte do contingente populacional. A tentativa de inclusão de negros e indígenas também é algo que se encontra em curso, mas ainda longe de alguma mudança que possa ser facilmente observada.

Nada obstante os desenvolvimentos alcançados pelas democracias contemporâneas, muitas delas estão em descrédito por boa parcela da população, posto que muitas das vezes existe uma dissintonia entre os interesses dos indivíduos e dos representantes, e as políticas públicas não conseguem responder satisfatoriamente aos interesses das massas. Fala-se no fenômeno atual da crise da democracia, pois há uma desilusão e insatisfação dos cidadãos com o próprio regime, “devido a perda de confiança nas instituições democráticas, a crescente alienação política dos cidadãos e a generalizada percepção de que governos democráticos e políticos são corruptos e irresponsáveis”.¹

Os constantes escândalos de corrupção, desvios de conduta, e a prevalência de interesses escusos acabam por minar a própria credibilidade da democracia. A falta de confiança na democracia é um grave problema que pode levar ao surgimento de líderes carismáticos, como aqueles que trouxeram nefastos exemplos de aniquilamento de direitos, sendo exemplo os casos de Adolf Hitler e Benito Mussolini, eleitos democraticamente pelo povo alemão e italiano, respectivamente. Na Europa, observa-se o fortalecimento de partidos de extrema direita, como resposta aos anseios de sociedades que, diante de um cenário de recessão e desemprego, passam a questionar as políticas de integração, livre movimentação de pessoas, e direitos sociais. Esses líderes do passado, e os que se apresentam no presente promovem regimes populistas, ou delegativos, como abordados por Guillermo O'Donnell, e apresentam-se como a última solução para os problemas das democracias existentes, e comandam regimes que podem ser considerados apenas formalmente democráticos.

A dificuldade enfrentada por muitos Estados para apresentar respostas aos anseios populares abre espaço para retrocessos perigosos. Exemplo atual é o resultado do referendo ocorrido no Reino Unido, em 2016, o popularmente chamado *Brexit*, no qual a maior parte dos britânicos optou pela saída do Reino Unido da União Europeia, instituição que representa um dos maiores avanços democráticos das últimas décadas, exemplo de integração para todo o mundo, com a livre circulação de pessoas, a coexistência entre diferentes culturas, etnias, com o respeito a diversidade e ao multiculturalismo, além do desenvolvimento de políticas de combate à corrupção e a pobreza.

¹ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. A qualidade da democracia. Considerações teóricas. In: Vivian de Almeida Gregori Torres; Alvaro Theodor Herman Saem Caggiano. (Org.). **Estudos de Direito constitucional. Homenagem à Professora Monica Herman Salem Caggiano**. 1ed. São Paulo: IELD, 2014, v. 1, p. 297-312, p. 309.

Segundo Moisés, a insatisfação que a população tem pela política atual, deve-se à sua desconfiança nas próprias instituições, em especial na representação parlamentar e nos partidos políticos, bem como o descrédito dos governos.² Esse cenário repete-se tanto em Estados ditos em desenvolvimento quanto naqueles ditos desenvolvidos, sendo certo que essa desconfiança aplica-se ao Estado brasileiro, posto que o descrédito nas instituições pátrias é grande, dada a alarmante impunidade, e os elevados índices de corrupção.

Temos, portanto, que um dos maiores desafios da democracia brasileira é o reestabelecimento da confiança popular no regime, o que depende do fortalecimento das instituições. A melhoria dos indicadores sociais e da qualidade da democracia depende do desenvolvimento de mecanismos eficazes de combate à corrupção e malversação de dinheiro público.

Grande parte dos problemas sociais enfrentados pela sociedade brasileira poderiam ser remediados caso os recursos públicos fossem aplicados corretamente, caso não houvesse o superfaturamento de obras públicas, caso a classe política implementasse políticas públicas de longo prazo, e não apenas que buscam a sua imediata recondução ao poder, dentre outros fatores. Sanados esses desvios, a desigualdade social e política não seria tão alarmante como se apresenta no momento.

Nesse cenário, as democracias modernas demandam um controle crescente das atividades realizadas pelos agentes públicos. Esse controle é realizado por órgãos instituídos com esse fim, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas, a Controladoria Geral da União. Essas instituições agem de forma constante para garantir que as leis sejam observadas, que os recursos públicos sejam bem empregados, e para que os desvios e a corrupção sejam detectados e reprimidos.

O controle efetuado sobre os agentes públicos também é realizado pelos cidadãos através do processo eleitoral. De acordo com o seu desempenho, os detentores de mandatos eletivos podem ser reeleitos ou excluídos através dos votos dos eleitores. Além disso, o

² MOISÉS, Jose Álvaro. Um índice para medir a força do Legislativo. In: **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo** / José Álvaro Moisés (org.). – Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2014, p. 7.

cidadão também pode controlar as atividades dos agentes políticos através de outros instrumentos, como as ações populares.

Para que o cidadão possa realizar o seu controle de forma plena, e exerça o seu direito ao voto de forma esclarecida, é necessário que haja informação abundante acerca do trabalho realizado pelos representantes políticos. Nesse ponto, faz-se necessária a contribuição de uma série de fatores como a liberdade de imprensa, a liberdade política, bem como uma posição atuante e combativa do Ministério Público, e de controle permanente pelo Tribunal de Contas.

Temos, portanto, um ponto de confluência entre os controles realizados por dois níveis distintos. Enquanto o primeiro controle é realizado institucionalmente, o segundo é realizado pelo povo através do voto, sendo que a plena realização do segundo depende da atuação do primeiro.

A realidade do Estado brasileiro aponta a corrupção como uma endemia, que está disseminada por todos os setores da sociedade. Nesse cenário, direitos fundamentais são desrespeitados, e a atuação dos agentes políticos não condiz com as demandas sociais.

Por essa razão, a necessidade de se estabelecer órgãos de controle é vital para o combate à malversação e à corrupção. O controle precisa ser realizado por instituições independentes de todos aqueles que são controlados, sendo excluídas toda e qualquer forma de influência sobre o seu trabalho que possam prejudicar a sua isenção e atuação.

Temos, portanto, que o Tribunal de Contas é um órgão fundamental à democracia brasileira. Dentre suas competências está a realização de inspeções, auditorias e a fiscalização órgãos e empresas públicas, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além da apreciação das contas do Presidente da República. Também pode determinar prazo para que determinado órgão corrija ato ilegal que esteja sendo praticado, ou sustar a sua execução caso não seja atendido.

Essas competências delineadas pelo texto constitucional permitem que o Tribunal de Contas investigue irregularidades e atue para que elas sejam sanadas. É, portanto,

indispensável para o combate à corrupção e à má utilização de recursos públicos.

A presente tese pretende analisar o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas para a realização de uma democracia de qualidade. Para isso, adotaremos como referencial teórico os estudos da qualidade da democracia realizados por doutrinadores como Robert Dahl, Guillermo O'Donnell, Larry Diamond e Leonardo Morlino. Segundo eles, a qualidade da democracia demandaria, dentre outros, que os agentes públicos prestem contas continuamente de seus mandatos (*accountability*), tanto aos órgãos de controle (*accountability* horizontal), quanto à população (*accountability* vertical). Além disso, eles também devem exercer o seus mandatos de forma responsável (*responsiveness*), fazendo com que as políticas públicas implementadas correspondam aos anseios do povo.

De acordo com o que é delineado por esses autores, o Tribunal de Contas deveria exercer uma função relevante de *accountability* em dois níveis de atuação, horizontal e vertical. No plano horizontal, em posição de igualdade perante os demais órgãos controlados, exerceria atividade contínua de controle, fiscalização, julgamento de contas, dentre outras. No plano vertical, forneceria substrato aos eleitores para que avaliem a atuação dos agentes públicos, interferindo diretamente no processo democrático através da produção de informações relevantes. Além disso, ao analisar as atividades realizadas pelo poder público, e prestar essas informações à população, o Tribunal poderia contribuir para que os agentes públicos respondessem aos anseios do povo - *responsiveness*.

Nada obstante, o desempenho e a efetividade de suas atividades dependem do seu enquadramento jurídico, bem como da natureza jurídica de suas decisões. A doutrina e a jurisprudência se dividem com relação a esses pontos. Em primeiro lugar, devemos determinar se o Tribunal de Contas pertenceria ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo ou a nenhum deles.

Os entendimentos doutrinário e jurisprudencial são os mais diversos. Contudo, essa indefinição influencia a caracterização de suas decisões, que poderão ter natureza administrativa, judicial ou *sui generis*. A relevância dessa discussão está situada em outra controvérsia, que é aquela em que se debate se as decisões administrativas poderiam ser objeto de revisão judicial. Grande parte da doutrina sustenta que as decisões administrativas estão sujeitas ao controle judicial, em decorrência do princípio da

inafastabilidade jurisdicional. Questiona-se, entretanto, se o Poder Judiciário teria competência para rever as decisões administrativas – bem como aquelas prolatadas pelo Tribunal de Contas – quanto a aspectos materiais e formais, apenas formais, ou em nenhum deles.

Nesse fato reside a importância de se determinar a natureza jurídica das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas. Dessa forma, faz-se necessário um estudo aprofundado acerca da controvérsia que é motivo de embate doutrinário e jurisprudencial, para que possamos definir se as decisões do Tribunal de Contas poderiam ser modificadas pelo Poder Judiciário e em qual medida. Essa incerteza quanto à soberania das decisões do Tribunal de Contas pode influenciar a efetividade de seu trabalho, fazendo com que as mesmas sejam mais ou menos respeitadas.

Para que possamos ter uma melhor perspectiva sobre o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas brasileiro, também analisaremos o sistema da *Cour de Comptes* (Corte de Contas) francesa. A escolha por essa Corte se dá em função de suas diferentes características institucionais, e pela sua inserção em um modelo de jurisdição que é diverso do brasileiro, que inclui o contencioso administrativo, e que, por isso mesmo, garante a definitividade de suas decisões.

Ao realizarmos esse estudo comparado, pretendemos determinar se existem características da Corte francesa que são superiores às do modelo pátrio, e quais delas poderiam ser implementadas pelo Tribunal brasileiro, objetivando a melhor realização de suas missões constitucionais.

A realidade cotidiana nos leva a acreditar que o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas não tem sido realizado a contento, pois são inúmeros os casos de corrupção descobertos recentemente, a despeito da Corte ser responsável pelo controle das finanças públicas. Por isso, devemos proceder à análise de seu arcabouço jurídico, sua inserção constitucional, as discussões doutrinárias, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para que possamos identificar quais características tem contribuído negativamente para a realização de seu mister.

Ao realizar a sua missão constitucional, o Tribunal de Contas deveria zelar pelos gastos públicos, o que contribuiria para o desenvolvimento da democracia brasileira, e para a implementação de direitos fundamentais da população, que sofre com a má destinação dos recursos públicos e com a corrupção.

A presente tese partirá da hipótese que o Tribunal de Contas não pertence a nenhum dos Poderes constituídos. Por isso, suas decisões teriam natureza *sui generis*, por se tratar de órgão diferenciado, com competências constitucionais próprias. Nada obstante, pretendemos provar que as suas decisões não são soberanas, podendo ser modificadas pelo Poder Judiciário, o que prejudicaria o desenvolvimento de suas atividades de controle.

Uma vez comprovadas essas hipóteses, analisaremos o modelo da Corte de Contas francesa, para que possamos delinear proposições de alterações legislativas que tornem o trabalho do Tribunal de Contas mais célere, que as suas decisões sejam soberanas, que não sofra influências políticas, que afaste a atual insegurança jurídica, que respeite os princípios processuais, e para que possa se prestar a efetivamente informar a sociedade acerca da qualidade do trabalho realizado pelo representantes políticos.

Dessa forma, teríamos uma reformulação no modelo do Tribunal de Contas, o que permitirá que ele exerça os seus mandamentos constitucionais de forma efetiva, combatendo a corrupção e a malversação, e para que contribua para a qualidade da democracia.

Para realizar os objetivos propostos, no primeiro capítulo nos dedicaremos ao estudo do sistema de jurisdição una, adotado pelo Estado brasileiro, e o sistema de jurisdição dual, adotado pelo Estado francês. Apontaremos as características de cada um deles, além de traçar um estudo comparativo entre ambos. Além disso, estabeleceremos a relação do Tribunal de Contas brasileiro, e da Corte de Contas francesa em seus respectivos sistemas.

No segundo capítulo, procederemos ao estudo do Tribunal de Contas no Brasil. Analisaremos os textos constitucionais de 1824 a 1988, nos aspectos concernentes à temática, mostrando a evolução ocorrida no tratamento dispendido ao Tribunal de Contas, em relação às suas características e competências, por esses diferentes diplomas.

Adiante, através da análise doutrinária e jurisprudencial, determinaremos a natureza jurídica do Tribunal de Contas e de suas decisões. Com isso objetivamos determinar se as suas decisões são dotadas de definitividade.

No terceiro capítulo, estudaremos a Corte de Contas francesa, seu enquadramento institucional, a natureza jurídica de suas decisões, bem como as características desse órgão e de seus relatórios. A partir dessas informações, faremos uma comparação entre as peculiaridades da Corte francesa e brasileira.

No quarto capítulo, mostraremos a evolução que o conceito de democracia sofreu ao longo dos anos. Adiante, abordaremos as teorias que cuidam da qualidade da democracia, objetivando demonstrar que os Tribunais de Contas desempenham um papel central para a sua realização.

No quinto capítulo, a partir dos estudos comparativos realizados entre os diferentes sistemas de jurisdição, e as diferentes características dos dois Tribunais analisados, e, considerando a necessidade de que essas Cortes efetivamente contribuam para a qualidade da democracia, pretendemos propor alterações ao atual sistema do Tribunal de Contas brasileiro, objetivando dar mais efetividade e proeminência a esse órgão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese tinha como objetivo primeiro determinar se o Tribunal de Contas brasileiro contribuiria efetivamente para a qualidade da democracia, a partir da análise da natureza jurídica, da soberania e da efetividade de suas decisões. Como segundo objetivo, a partir da realização de estudo comparado com a Corte de Contas francesa, pretendíamos determinar quais características do Tribunal pátrio deveriam ser alteradas para que o mesmo pudesse desempenhar o seu papel de forma efetiva no combate à corrupção e à malversação.

No primeiro capítulo estudamos dois tipos diferentes de sistemas de jurisdição. O primeiro deles é o da sistema da unicidade de jurisdição, adotado no Brasil. O segundo deles é o sistema do contencioso administrativo, adotado na França. Esses dois sistemas foram escolhidos pois são aqueles nos quais estão inseridos as duas Cortes de Contas objeto desse estudo.

Ao analisarmos o modelo de jurisdição una, nos deparamos com o princípio da inafastabilidade jurisdicional, que determina que toda lesão ou ameaça a direito pode ser apreciada pelo Poder Judiciário. Diante dessa determinação, tanto a doutrina quanto a jurisprudência se dividem quanto à possibilidade e à extensão da revisão judicial de decisões administrativas.

Segundo esse sistema, os tribunais administrativos não fazem parte do Poder Jurisdicional, e, por essa razão, não podem dizer qual é o direito em última instância. Por essa razão, muitos autores consideram que esses tribunais realizam uma fase “pré-judicial”, posto que aqueles que se sentem lesados em seu direito, ou que pretendem postergar a aplicação de alguma punição, podem se socorrer do Poder Judiciário para reapreciar a demanda.

Fato diverso ocorre no sistema dual, uma vez que o Poder Jurisdicional é dividido entre a jurisdição administrativa e a jurisdição judiciária. Nesse sistema, os tribunais administrativos são órgãos jurisdicionais, tendo competências próprias que não se

confundem com aquelas da jurisdição ordinária. Enquanto a jurisdição administrativa cuida dos casos que envolvem a administração pública, a jurisdição comum é competente para o julgamento de demandas entre particulares.

Dessa forma, as competências exclusivas desses dois ramos da justiça francesa fazem com que os magistrados de uma jurisdição não possam tomar conhecimento de demandas de competência da outra. Assim, as decisões administrativas na França são definitivas, soberanas, ou seja, dotadas da força da coisa julgada.

Essa configuração não significa nenhuma afronta a direitos, pois a estruturação da jurisdição administrativa equivale àquela da jurisdição judiciária, sendo todos os princípios processuais, como o direito ao contraditório e a ampla defesa, respeitados. Também essas decisões são passíveis de recurso, porém eles são julgados no próprio sistema administrativo, que tem o Conselho de Estado como órgão máximo da jurisdição. Ao seu turno, a jurisdição ordinária tem como órgão máximo da jurisdição a Corte de Cassações.

Essa peculiaridade do sistema francês nos ajuda a situar a *Cour de Comptes* entre os órgãos da jurisdição administrativa francesa, e a entender que as suas decisões não podem ser objeto de apreciação por outra jurisdição. Da mesma forma, caso concluamos que o Tribunal de Contas brasileiro não pertence ao Poder Judiciário, deveríamos inferir que as suas decisões seriam passíveis de controle judicial.

Para que pudéssemos determinar a natureza jurídica do Tribunal de Contas e de suas decisões, no segundo capítulo procedemos à análise das Constituições de 1824 a 1988, da doutrina e da jurisprudência. A análise do texto constitucional nos permitiu mostrar que, em sua origem, o Tribunal de Contas realizava o controle *a priori* dos gastos públicos, inspirada pelo modelo da *Corte dei Conti* italiana, por obra do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa.

Esse sistema era considerado o mais adequado pelos seus idealizadores, pois impediria que os gastos públicos irregulares fossem realizados. Nada obstante, em uma situação característica da realidade brasileira, essa característica foi modificada, passando o controle a ser realizado *a posteriori*, uma vez que os interesses ilícitos de alguns dos mais altos dirigentes da nação estariam sendo contrariados. O controle anterior foi

retomado pela Constituição de 1934, e perdurou até o texto de 1937, quando voltou a ser realizado posteriormente.

No atual texto constitucional, o controle também se realiza de forma posterior. Todavia, não acreditamos que esse tipo de controle seja um grande problema nos dias atuais, sobretudo em virtude do tamanho do Estado brasileiro. Tendo em vista a enorme quantidade de contratos e demais gastos públicos realizados pela administração, o controle anterior poderia, efetivamente, representar um problema caso não fosse realizado de forma célere, prejudicando a implementação de políticas públicas.

A Carta de 1988, entretanto, delegou as mais diversas competências ao Tribunal de Contas, permitindo o controle das contas e gastos públicos, a realização de auditorias, inspeções, o julgamento de contas, bem como a imposição de sanções quando reconhecidas ilegalidades nas despesas. Entretanto, conforme apontamos, a efetiva realização dessas competências depende da definitividade das decisões do Tribunal de Contas, vez que a possibilidade de revisão judicial retiraria a sua autoridade, prejudicaria a celeridade, bem como tornaria inútil o trabalho até então realizado.

Segundo a análise do texto constitucional, bem como doutrinária e jurisprudencial, o Tribunal de Contas não faz parte do Poder Legislativo, do Poder Executivo, ou do Poder Judiciário. Alguns autores chegam a afirmar que o Tribunal, ao lado de órgãos como o Ministério Público, fariam parte de um quarto Poder, que seria reservado aos órgãos de controle.

Concluimos que essa independência, que é demonstrada por sua autonomia administrativa, financeira e funcional, é fundamental para o exercício desembaraçado de suas atividades de controle. Dessa forma, ao não se enquadrar entre nenhum dos Poderes constituídos, devemos inferir que a natureza jurídica do Tribunal de Contas é *sui generis*, posto que ele não é órgão legislativo, administrativo ou judiciário.

Como consequência, não poderíamos inferir que a suas decisões teriam natureza administrativa, como entende parte da doutrina. Filiamo-nos àqueles que entendem que, dada as competências constitucionais próprias do Tribunal de Contas, e a sua

independência frente aos Poderes estatais, que as suas decisões teriam natureza jurídica *sui generis*, ou natureza jurídica de contas.

Essa classificação é relevante para que possamos determinar a definitividade dessas decisões. Parte da doutrina defende que as decisões administrativas não fazem coisa julgada material ou formal, e que, dessa forma, o Poder Judiciário poderia reapreciar as demandas julgadas previamente no âmbito administrativo em sua integralidade. Outra corrente doutrinária entende que as decisões administrativas, uma vez decorrentes de competências próprias, fazem coisa julgada material, sendo passíveis de controle judicial apenas quanto a aspectos formais.

Assim, a tarefa de classificarmos a natureza das decisões do Tribunal de Contas como administrativas ou *sui generis* torna-se relevante. Da mesma maneira como a doutrina não oferece uma posição definitiva sobre essa controvérsia, a jurisprudência ainda não pacificou a questão.

Segundo a jurisprudência analisada, vários julgados do Supremo Tribunal Federal reconhecem o papel que a Constituição delegou ao Tribunal de Contas, através de competências constitucionais próprias, que não deveriam ser objeto de revisão material pelo Poder Judiciário.

De fato, a jurisprudência da Suprema Corte afirma que as decisões do Tribunal de Contas estão sujeitas ao controle formal, e em caso de ilegalidade manifesta. Nesse ponto reside o problema, pois o conceito de ilegalidade manifesta não é claro e nem delimitado, o que permitiria que, na prática, o mérito das decisões do Tribunal de Contas fosse analisado pelo Poder Judiciário.

Identificamos, portanto, que a ausência de previsão constitucional que determine a soberania, ou a irrecorribilidade material, das decisões prolatadas pelo Tribunal de Contas, ou o seu reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal, é um fator que prejudica o controle realizado por aquele órgão, enfraquecendo o controle à corrupção e à malversação.

Nesse sentido, são diversos os exemplos de decisões prolatadas pelo Tribunal de Contas que são sustadas pelo Supremo Tribunal Federal, que não é órgão especializado no controle de contas, e que, ao supostamente resguardar direitos individuais, prejudica a coletividade ao permitir que atos supostamente irregulares sejam praticados.

Adiante, também identificamos como problemas do Tribunal de Contas a não observância do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, em todos os casos que são por ele julgados, o que foi, inclusive, objeto de deliberação do Supremo Tribunal Federal, que determinou a anulação dos atos realizados sem a presença do réu.

Também criticamos a forma como são escolhidos os Ministros do Tribunal de Contas, realizada pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, o que faz com que um órgão que deveria ser eminentemente técnico veja-se envolto à política, o que prejudica a sua independência.

No terceiro capítulo, analisamos a Corte de Contas francesa e a comparamos com o Tribunal de Contas brasileiro. Como referido, a *Cour de Comptes* é um tribunal administrativo, pertencente à jurisdição administrativa da França. Essa característica faz com que as decisões por ela proferidas sejam soberanas, isto é, não se sujeitem ao controle por outros órgãos que não aqueles do contencioso administrativo.

Além disso, o Conselho de Estado, ao controlar as decisões da Corte de Contas opera como uma corte de cassações. Dessa forma, o órgão máximo da jurisdição administrativa, ao desconstituir uma decisão, devolve a demanda ao órgão de origem, para que a própria *Cour de Comptes* profira nova decisão. Acreditamos que essa previsão reforça as competências da Corte, e confere maior poder e respeitabilidade à suas decisões.

Por outro lado, constatamos algumas similaridades entre as duas Cortes, como a colegialidade de suas decisões. Entretanto, anotamos que, nas decisões e relatórios da Corte francesa, apenas a posição vencedora faz parte do documento final, sob o argumento de que isso impediria a existência de pressões exteriores, sendo as suas sessões secretas. Contudo, acreditamos que esse posicionamento prejudicaria o devido processo legal, por não permitir à parte interessada saber quais argumentos a seu favor foram acatados por alguns dos magistrados.

Outra peculiaridade é o caráter recomendatório das decisões da Corte de Contas francesa, que apenas pode prescrever sanções aos contadores públicos. Também nesse ponto entendemos que as competências constitucionais outorgadas ao Tribunal de Contas brasileiro permitem que a sua ação seja abrangente e eficaz no combate aos desvios de recursos públicos.

Dentre as competências da *Cour de Comptes*, destacamos a avaliação das políticas públicas e o controle da gestão como instrumentos importantes para a realização de um controle, pelos cidadãos, do trabalho realizado pelos agentes políticos.

Com relação à sua independência, entendemos que a escolha do Primeiro Presidente da Corte de Contas pelo Presidente da República representa um fator negativo, que pode trazer fatores políticos para a sua atuação. Contudo, tendo em vista que o designado ao cargo nele permanece até a sua aposentadoria, acreditamos que essa influência externa seja mitigada.

Destacamos, então, que são diversos os pontos em que as características da Corte de Contas fazem com que ela desenvolva um trabalho que é mais efetivo do que aquele realizado pelo Tribunal de Contas brasileiro, como a soberania de suas decisões, e a avaliação de políticas públicas e o controle da gestão. Por outro lado, algumas características do Tribunal brasileiro, como a publicidade das sessões de julgamento, e a previsão de decisões mandatórias, são mais pontos positivos frente àqueles do congênere francês.

No quarto capítulo, tratamos, em um primeiro momento, da evolução do conceito de democracia, chegando à conclusão que as democracias atuais não se resumem a direitos políticos, mas demandam uma série de outros direitos fundamentais, como os direitos à alimentação, moradia, saúde, educação.

Nesse contexto, fala-se que não basta que um governo seja democrático, exige-se uma democracia de qualidade. Diante desse fato, analisamos os modelos de qualidade da democracia delineados por autores como Robert Dahl, Guillermo O'Donnell, Larry Diamond, e Leonardo Morlino. Da análise dessas teorias, podemos afirmar que uma

democracia de qualidade demandaria ampla participação popular, conhecimento esclarecido por parte dos cidadãos, responsividade dos governantes, alternância no poder, forte oposição política, grupos de pressão, *accountability* vertical e horizontal, dentre outros.

A partir dessa análise, podemos observar que os Tribunais de Contas podem contribuir para a qualidade da democracia tanto em relação à responsividade, quanto em relação à *accountability* vertical e horizontal. A *accountability*, que se traduziria pelo constante permanente, pela transparência e pela probidade, é realizada de forma horizontal pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas, por se tratar de órgãos que estão em um mesmo plano.

Já a *accountability* vertical é aquela realizada pelos eleitores, que podem premiar ou punir os detentores de cargos eletivos. O Tribunal de Contas, ao avaliar e controlar a gestão pública, produz informações relevantes aos eleitores, para que eles possam fazer melhores escolhas políticas, ocasionando o voto esclarecido.

Ao controlar a qualidade das políticas públicas e da gestão, tornando esse trabalho de conhecimento dos cidadãos, o Tribunal de Contas também pode contribuir para que as ações dos gestores públicos estejam em consonância com as demandas da população, satisfazendo o requisito da responsividade.

Sobre esses pontos, entendemos que o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas brasileiro não tem sido realizado a contento. Com relação ao controle horizontal, que é realizado de forma permanente, podemos dizer que o mesmo é prejudicado pela falta de definitividade de suas decisões, conforme já nos referimos.

Com relação ao controle vertical, podemos afirmar que o Tribunal de Contas e o seu trabalho é desconhecido por grande parte da população. Como exemplos, citamos que o Poder Legislativo e o Poder Judiciário possuem canais de televisão onde o seu trabalho é mostrado a todo o tempo para a população.

Essa falta de ligação entre o povo e o Tribunal de Contas também prejudica o desenvolvimento da responsividade, pois os representantes políticos, que deveriam sentir

maiores responsabilidades com a atuação pública da Corte, sofrem menor pressão dado esse distanciamento.

Por todas essas razões, no quinto capítulo após todas as análises comparativas realizadas, constatamos que o Tribunal de Contas brasileiro poderia contribuir de forma mais efetiva para a qualidade da democracia brasileira, razão pela qual sugerimos uma série de modificações no modelo atual.

Em primeiro lugar, para que o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas seja efetivo, para que ele ocupe uma posição de destaque na democracia brasileira, acreditamos que a soberania de suas decisões deva ser estabelecida por Emenda Constitucional, que reconheça a sua competência exclusiva nas matérias relacionadas pela Constituição.

Dessa forma, as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas poderiam ser objeto de revisão judicial apenas quanto a aspectos formais. Entendemos ser essa uma necessidade premente para que o trabalho do Tribunal não seja desperdiçado, eliminando o verdadeiro *bis in idem* que ocorre quando suas decisões podem ser questionados em relação ao seu mérito.

Para que essas decisões fossem efetivamente reconhecidas e respeitadas, acreditamos que em todos os procedimentos o contraditório e a ampla defesa devam ser reconhecidos, bem como respeitado um grau recursal de jurisdição. A solução que visa a criação de novas câmaras, com o aumento dos órgãos julgadores, permite a um só tempo a especialização do trabalho realizado, o aumento da celeridade, e a criação de um primeiro grau de jurisdição, funcionando o órgão plenário como instância máxima de contas.

Adiante, a proposição pela instituição de prazos prescricionais objetivou a um só tempo resguardar direitos individuais, quanto estimular e demandar celeridade do Tribunal de Contas. Frisamos, ainda, que o controle realizado tardiamente tanto pode prejudicar terceiros, quanto dificulta o ressarcimento dos cofres públicos, e prejudica o desempenho da ampla defesa.

Essas alterações contribuiriam para a aumentar a efetividade da *accountability* horizontal realizada pelo Tribunal de Contas, enquanto as proposições seguintes

contribuiriam para aumentar a *accountability* vertical e a responsividade. Em primeiro lugar, está a instituição de mecanismos de controle da gestão pública e da avaliação de políticas públicas, a semelhança do que ocorre com a Corte de Contas francesa. Essas competências permitiriam que o Tribunal elaborasse relatórios que, uma vez tornados públicos permitiriam aos cidadãos avaliar o desempenho dos detentores de cargos eletivos. Além disso, serviriam como referência para que eventuais falhas fossem corrigidas.

Em segundo lugar, o aumento da publicidade do trabalho realizado pelo Tribunal de Contas, com ampla utilização de todos os meios de comunicação, através da divulgação de decisões, relatórios e avaliações em linguagem acessível ao cidadão comum, representa um complemento à instituição das novas competências de avaliação, que apenas fazem sentido quando efetivamente possam contribuir para o processo político, para o aumento da responsividade, e para a correção de malfeitos.

Por fim, é preciso despolitizar o Tribunal de Contas, que é órgão eminentemente técnico. Para isso, a forma de escolha dos Ministros do Tribunal deve ser revista. A nomeação de novos Ministros por deliberação da própria Corte nos parece a medida mais adequada, sendo eles escolhidos dentre os Auditores, os membros do Ministério Público de Contas, e dentre aqueles indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil. A independência do Tribunal é fundamental para a realização de seu mister, sem que possa ocorrer nenhuma interferência exterior, de qualquer ordem. Por isso, essa alteração constitucional também se torna indispensável para que a corte se torne mais combativa.

A presente tese constatou que o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas brasileiro é fragilizado pela falta de definitividade de suas decisões. Ao realizarmos estudo comparado, foram identificados vários pontos em que o atual modelo poderia ser aprimorado. Procedemos, no último capítulo, a essas sugestões de alteração legislativa, que necessitam tanto de Emendas Constitucionais, quanto de alterações na Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Entendemos que essas modificações são fundamentais para que o Tribunal de Contas possa combater a corrupção e a malversação de forma efetiva. Em uma realidade na qual os noticiários políticos e policiais se confundem, parece-nos evidente que os inúmeros casos de desvio de recursos públicos deveriam ter sido descobertos e impedidos por esse

órgão que possui justamente essa função.

Parece-nos óbvio que essas alterações não são de interesse da classe política, que, desde a criação do Tribunal, tem agido para que o mesmo se tornasse uma figura decorativa, um verdadeiro “Tribunal de Faz de Conta”. Como delineado no início dessa tese, mesmo Estados não democráticos possuem Cortes de Contas. Todavia, a existência formal não significa que esses órgãos exerçam, de fato, as suas funções através da *accountability* e da responsividade. Por outro lado, nos demonstram como, até regimes que não respeitam as cláusulas democráticas, entendem que é necessária a presença, ainda que fictícia, desse tipo de órgão de controle.

A ficção, contudo, não é capaz de zelar pelas finanças públicas e resolver esse problema histórico do Estado brasileiro. A redução das desigualdades sociais, a implementação de direitos fundamentais da população carente, bem como um aumento na capacidade de termos eleitores que pratiquem o voto de forma esclarecida, dependem de uma atuação diferente da atual por parte do Tribunal de Contas. O presente estudo, ao estabelecer essas premissas, representou uma inovação à ciência jurídica brasileira. Por isso, pugnamos pela implementação das propostas contidas na presente tese, para que o Tribunal de Contas possa se tornar um órgão que produza resultados efetivos para o povo e para a qualidade da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 17.ed. São Paulo: Globo, 2005.

BARBOSA, Rui. Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 30, n. 82, p. 253-263, out/dez 1999.

_____. **Oração aos moços**. Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/FCRB_RuiBarbosa_O_racao_aos_mocos.pdf>. Acesso em 08.01.17.

BÉNOIT, Francis-Paul. **Le droit administratif français**. Paris: Dalloz, 1968.

BRASIL, **Constituição Política do Império do Brasil**, 1824.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1891.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1934.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1937.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, nº9, CAJ, 2001.

BUHLMANN, M. et al. The democracy barometer: a new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research. **European Political Science**, London, Palgrave Macmillan, v. 11, p. 519-536, dez. 2011.

CAILLE, Pierre-Oliver. **Le contentieux administratif**. Paris: Dila, 2014.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1999.

CASTARDO, Hamilton Fernando. **Natureza Jurídica do Tribunal de Contas no Ordenamento Brasileiro**. Dissertação de Mestrado. Universidade Metodista de Piracicaba, 2007.

CASTRO, Araujo. **A nova constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1935.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CITADINI apud DARCIE, Jonathan Doering. **As Decisões do Tribunal de Contas e o seu Controle Judicial**. Porto Alegre: PUCRS, 2006.

CONSEIL D'ÉTAT. **13 décembre 1889 – Cadot**. Disponível em: < <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/13-decembre-1889-Cadot> >. Acesso em 18.11.2016.

_____. **De quels types de demandes puis-je saisir le Conseil d'Etat ?** Disponível em: <<http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Demarches-Procedures/Introduire-une-requete-devant-le-Conseil-d-Etat/De-quels-types-de-demandes-puis-je-saisir-le-Conseil-d-Etat>>. Acesso em 05.12.2016.

_____. **Missions**. Disponível em: < <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Missions> >. Acesso em 19.11.2016.

CONSENTINO, Leandro. O controle externo do TCU e suas funções de accountability no debate da qualidade da democracia. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade : representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

CONTI, José Maurício, **Direito Financeiro na Constituição de 1998**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

COUNCIL OF EUROPE, **Recommendation number 1500 on the Participation of immigrants and foreign residents in political life in the Council of Europe Member States (RPIFRPL)**, 2001.

COUR DE COMPTES. **Rapport public annuel 2016**. Tomo 2. Paris: Cour de Comptes, 2016.

_____. **Nos Valeurs**. Disponível em: < <https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Nos-valeurs>>. Acesso em 21.11.2016.

_____. **Notre Organization**. Disponível em: <<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Notre-organisation>>. Acesso em 21.11.2016.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Natureza das decisões do Tribunal de Contas**. In: Revista dos Tribunais. a. 77, v. 631, p. 14-23, maio 1988.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

_____. **On Political Equality**. New Haven: Yale University Press, 2006.

_____. **Polyarchy: participation and opposition**. New Haven: Yale University Press, 1972.

_____. Procedural democracy. In: **Democracy, Liberty and Equity**, editor desconhecido: local desconhecido, ano desconhecido, p. 199.

_____. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

DARCIE, Jonathan Doering. **As Decisões do Tribunal de Contas e o seu Controle Judicial**. PUCRS, Porto Alegre: 2006.

DELPÉRÉE, Francis, **Lês Droits Poliques des Étrangers**. Paris: Presses Universitaires de France, 1995.

DESFORGES, Christian. **La competence juridictionnelle du Conseil d'État et des Tribunaux administratifs**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1961.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella .**Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. The Quality of Democracy: an overview. **Journal of Democracy**, vol 15, n.4. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

DIAS, Maria Berenice. **A mulher no Código Civil**. Disponível em: <http://www.mariaberenice.com.br/uploads/18_-a_mulher_no_codigo_civil.pdf>. Acesso em 11.03.2016.

DILA. **La Cour de Comptes**. Paris: La documentation Française, 2014.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, Department of Justice. **The Voting right act of 1965**. Disponível em: < <https://www.justice.gov/crt/history-federal-voting-rights-laws>>. Acesso em 14.09.16.

FAGUNDES, M. Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1957

FALCÃO, Alcino Pinto. **Constituição Anotada**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1956.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Comentários à Constituição de 1988**. Campinas: Lumen Iuris, 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1984.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14ª ed., São Paulo: Dialética, 2010.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed., São Paulo: RT, 2013.

FILHO, Nagib S. **Anotações à Constituição de 1988**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1989.

FORNAZIERI, Lívio. As entidades de controle externo no mundo. **Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, nº 2, julho, 2002. Disponível em: <<http://www.tcm.sp.gov.br/tcminforme/julho/contrexter07.htm>>. Acesso em 20.11.16

FRANÇA, **Constituição de 1958**.

_____. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, 1789.

_____. **Lei de 16 e 24 de agosto de 1790**, 1790.

_____. Ministère de la Justice, **Le système judiciaire français**. Disponível em: <<http://www.caparis.justice.fr/index.php?rubrique=11088&ssrubrique=11089&article=1606>>. Acesso em 11.11.2016.

GABARDO, Emerson. **A mudança de entendimento do STF sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário**. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/a-mudanca-de-entendimento-do-stf-sobre-a-imprescritibilidade-das-acoes-de-ressarcimento-ao-erario>>. Acesso em 14.12.16.

GARBACCIO, Grace Ladeira. O sistema dual de jurisdição francês: um estudo descritivo do contencioso administrativo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, ed. 1, ano XXII. Belo Horizonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais, 2004.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2000.

GENTOT, Michel; OBERDORFF, Henri. **Que sais-je? – Le cours administratives d’appel**. 4^a ed., Paris: Presses Universitaires de France, 1991.

GESCHICHTE-SCHWEIZ. Switzerland's Long Way to Women's Right to Vote, disponível em <<http://history-switzerland.geschichte-schweiz.ch/chronology-womens-right-vote-switzerland.html>>. Acesso em 27.09.16.

GICQUEL, Jean, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**. Paris: Montchrestien, 2002.

GOMES JR., Luiz Manoel. **Tribunais de Contas - Aspectos Controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos tribunais de contas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

HOLLANDE, François. Préface. **La Cour de Comptes**. Paris: La documentation Française, 2014.

HORTA, José Luiz Borges. **Direito Constitucional da Educação**. Belo Horizonte: Decálogo, 2007.

INCHAUSPÉ, Dominique. **Créer un pouvoir judiciaire en France**. Disponível em: <<http://www.huffingtonpost.fr/dominique-inchauspe/creer-un-pouvoir-judiciaire-en-france/>>. Acesso em 11.11.2016.

INTOSAI, disponível em: <<http://www.intosai.org/about-us.html>>. Acesso em 20.08.16.

JUD, Markus. **Switzerland's Long Way to Women's Right to Vote**, disponível em <<http://history-switzerland.geschichte-schweiz.ch/chronology-womens-right-vote-switzerland.html>>. Acesso em 19.02.2016.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 13.ed., São Paulo: Saraiva. 2009.

LES COLLECTIONS DU CITOYEN. **La Cours de Comptes**. Paris: Nane Editions, 2014.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

LUNARDI, Soraya Gasparetto. Controle de constitucionalidade na França: vantagens e inovações. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. N. 103. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

MACRIDIS, R. C. **Ideologias políticas contemporâneas**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A teoria da separação de poderes. In: **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 489, 8 nov. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5896>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba, **Théorie Générale des Droits Fondamentaux**. Paris: L.G.D.J, 2003.

MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 27, n. 108, Brasília: Senado Federal, 1990.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Funções do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público**, São Paulo: n. 72, out./dez. 1984.

MELLO FILHO, José Celso. **Constituição Federal Anotada**. São Paulo: Saraíva, 1984.

MIGAUD, Didier. Avant-propos. **La Cour de Comptes**. Paris: La documentation Française, 2014.

MOISÉS, José Álvaro, Democracia. **Dicionário de Políticas Públicas**, São Paulo: FUNDAP, 2013.

_____. **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2014 a.

_____. Um índice para medir a força do Legislativo. **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2014 b.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède et de. **De l'esprit des lois**. Paris: L'institut de France, 1883.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 6ª ed., São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Direito Constitucional**. 30. ed., São Paulo: Atlas, 2014.

_____. **Direitos Humanos Fundamentais**. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 1998.

_____. Princípio da Eficiência e Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos Discricionários. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Ed. Atlas, 2006

MORLINO, Leonardo. **What is a “Good” Democracy? Theory and Empirical Analysis**, Disponível em: <http://ies.berkeley.edu/research/files/CP02/CP02-What_is_Good_Democracy.pdf>. Acesso em 01.02.2016.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2008.

O GLOBO, **Voto feminino é conquistado nos anos 30, mas direito do analfabeto sai só em 1985**. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/voto-feminino-conquistado-nos-anos-30-mas-direito-do-analfabeto-sai-so-em-1985-14128281>>. Acesso em 19.02.2016.

OLIVEIRA, Erival da Silva. **Direito Constitucional**. 9ª ed., São Paulo: RT, 2009.

ORSENNA, Erik. **Conseil d'Etat**. Disponível em: <http://documents.irevues.inist.fr/bitstream/handle/2042/33814/ANM_1999_21.pdf?sequence=1>. Acesso em 17.11.2016.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia Delegativa? Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, 1991.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946**. vol. II, Rio de Janeiro: Livraria Boffoni, 1947.

_____. **Comentários à Constituição da República dos E. U. do Brasil**. Tomo I, Rio de Janeiro: Guanabara, 1934.

RANIERI, Nina. A qualidade da democracia. Considerações teóricas. In: Vivian de Almeida Gregori Torres; Alvaro Theodor Herman Saem Caggiano. (Org.). **Estudos de Direito constitucional. Homenagem à Professora Monica Herman Salem Caggiano**. 1 ed., v. 1. São Paulo: IELD, 2014, p. 297-312.

_____. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. 1ª ed., Barueri: Manole, 2013.

RAYNUD, Jean. **La Cour de Comptes**. 2ª ed., Vêndome: Presses Universitaires de France, 1988.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2000.

RENNÓ, L. R. et al. **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil**. São Paulo: Intermeios, 2011.

RIVERO, Jean. **Droit administratif**. 6^a ed., Paris: Dalloz, 1973.

ROSSI, Danilo Valdir Vieira. Towards Inclusive Democracies: Non-Nationals and Political Rights. In: **Vienna Journal on International Constitutional Law**, 2010, vol. 4, Issue 3, pp. 498-558.

SARASATE, Paulo. **A Constituição do Brasil ao alcance de todos**. São Paulo: Freitas Bastos, 1967.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1984.

SILVA, Artur Adolfo Cotias e. Tribunal de Contas da União na história do Brasil. Evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). In: **Brasil. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 1998**. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 6^a Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25^a ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SIQUEIRA, Bernardo Rocha. O tribunal de Contas da União de ontem e de hoje. In: **Brasil. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 1998**. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

SOUZA, Fábio Jacinto Barreto. A qualidade da democracia no orçamento participativo do Distrito Federal: O caso da região administrativa de Ceilândia. Dissertação de mestrado. Brasília: UNB, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Mandado de Segurança nº 6.960.

_____. Mandado de Segurança nº 7.280.

_____. Mandado de Segurança nº 23.550.

_____. Mandado de Segurança nº 25.888.

_____. Mandado de Segurança nº 31.439

_____. Recurso Especial nº 8.970.

_____. Recurso Extraordinário nº 129.392.

_____. Recurso Extraordinário nº 197.227.

_____. Súmula 347.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 22, jul. 1991.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Competências**. disponível em <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>. Acesso em 27.09.16.

_____. **Revista do Tribunal de Contas da União**. v. 30, n. 82, out/dez 1999. Brasília: TCU.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Série Inclusão: antes excluídos, hoje índios e negros participam ativamente do processo eleitoral**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-antes-excluidos-hoje-indios-e-negros-participam-ativamente-do-processo-eleitoral>>. Acesso em 20.02.2016.

VASCONCELOS, Clever. **Curso de direito constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

VIAMONTE, Carlos Sanchez. **Manual de Derecho Politico – Los Problema de La Democracia**. Buenos Aires: Ed. Bibliográfica Argentina, 1968.

VIE-PUBLIQUE. **La dualité de jurisdiction: raisons d’être et remises en cause**. Disponível em: <http://www.vie-publique.fr/decouverte->

institutions/institutions/approfondissements/dualite-juridiction-raisons-etre-remises-cause.html>. Acesso em 11.11.2016.

_____. **La separation des pouvoirs**. Disponível em: <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/separation-pouvoirs.html>>. Acesso em 11.11.2016.

VITA, Álvaro de. Sociedade democrática e democracia política. In: **Política e Sociedade**. N° 11. Florianópolis: UFSC, 2007.

ZUFFEREY, Jean-Baptiste. **Introduction générale sur le contentieux administrative**. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj-sNjz7bDQAhWBMMyYKHcGyATcQFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.raadvst-consetat.be%2F%3Faction%3Ddoc%26doc%3D814&usg=AFQjCNFEyZdPIEUuoSVTuVuveSm9lSTHmg&sig2=MHPil8cJhhrLuDa8Fg46Dg>>. Acesso em 17.11.2016.