TRIBUNAL DE CONTAS: UM DESCONHECIDO NA REPÚBLICA

JAIR LINS NETO*

1. Palavras Iniciais. — 2. Colocações Preliminares a Propósito do Tema. — 3. Os Tribunais de Contas na Atual Ordem Constitucional. Princípios Introdutórios — 4. Atribuições Específicas das Cortes de Contas no Vigente Ordenamento Constitucional. Cotejo com as Disposições Pertinentes da Constituição de 1967. — 5. À Guisa de Conclusão: Breves Considerações Acerca da Pretendida Extinção dos Tribunais de Contas.

“Os nossos males não provêm, certamente, da Constituição escrita que é letra morta: provêm de nós mesmos cheios de vícios e caprichos.”

Padre Lopes Gama (1791-1852), em
O Carapuceiro, nº 5.

1 — *Palavra iniciais*

Consigno inicialmente a minha satisfação pelo convite da FENASTC, no sentido de proferir palestra sobre o tema “Atribuições dos Tribunais de Contas na Atual Ordem Constitucional” perante auditório de tão expressiva composição.

Tendo aceito, de pronto, a incumbência, atraído pela perspectiva de visitar, mais uma vez, o Pernambuco tão querido das lutas nativistas do século XVII, em especial as históricas Olinda e Recife, verdadeiros berços da nacionalidade brasileira, vou procurar cumpri-la da melhor maneira possível.

2 — *Colocações Preliminares a Propósito do Tema*

A Constituição de 1988 — hoje tão criticada por seu pretendido descompasso com a atual ordem unipolar ora prevalecente no mundo —, no que tange aos Tribunais

* Conselheiro do Tribunal de Contas no Município do Rio de Janeiro

de Contas, procurou ampliar as competências atribuídas ao órgão auxiliar de controle externo, no sentido de que, a par de exercer a função tradicional de verificar a legalidade dos expedientes formais, para os fins costumeiros “de conhecimento e de arquivamento”, passasse, também, a examinar a substância, ou o mérito, dos assuntos submetidos ao seu crivo.

Com todo o respeito merecido pelos que pensam diferente, e invocando, no particular, a experiência de quase duas décadas como Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, creio necessário acentuar que o controle exercido pelo Tribunal de Contas é de *natureza essencialmente parlamentar* — como dissertava, outrora, na vigência da Constituição de 1946, com a inspiração habitual, o jurista Francisco Campos, em sua obra *Direito Constitucional*:

“Quando a lei, portanto, comete ao Tribunal de Contas funções de controle, ela está lhe cometendo funções de natureza parlamentar. Se a lei, conseqüentemente, lhe confere a força de impedir ou inibir a eficácia de uma ato administrativo, é que tal poder cabe, por sua natureza, ao Parlamento, como um dos eficazes instrumentos pelos quais ele exerce sobre o Governo o controle de ordem constitucional, que lhe incumbe por força do caráter representativo das instituições políticas” (p. 140).

O ponto de vista esposado por Francisco Campos indica que o verdadeiro titular das funções atribuídas ao Tribunal de Contas seria, sem dúvida, o Parlamento, posição endossada por vários juristas da época, como Guimarães Menegale (*Direito Administrativo e Ciência da Administração*, p. 321); Castro Nunes (*Poder Judiciário*, pp. 25 e 26) e Alfredo Cecílio Lopes (*Ensaio sobre o Tribunal de Contas*), conforme remissões encontradas no trabalho intitulado *Valor das Decisões do Tribunal de Contas* (p. 418), produzido pelo saudoso Victor Nunes Leal e parte integrante da magistral obra *Problemas de Direito Público*.

Na vigência do regime militar (1964-1985), a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional 01/69 não se interessaram, compreensivelmente, em sua ótica autoritária, pelo fortalecimento das instituições colegiadas de controle, começando as pressões, inspiradas, sem dúvida, pelo capital financeiro internacional, pela extinção pura e simples dos Tribunais de Contas, sob o pretexto de que os mesmos constituíam entrave à atuação eficaz e rápida do único poder realmente atuante à época, o Executivo, de índole castrense.

Superado o regime militar, surpreendentemente, diversas vozes se levantaram, na Assembléia Nacional Constituinte, em favor da mesma tese, oriunda do autoritarismo: era necessário colocar uma pá de cal na instituição modelar, propagada desde os albores do Segundo Império e plasmada no início da República, sob a inspiração de Ruy Barbosa, com sólido lastro nas tradições latinas que nos são caras, tomando como exemplo as experiências francesa, italiana e portuguesa.

Todavia, o bom senso acabou prevalecendo e a articulação parlamentar contrária à essência da instituição não prosperou, preferindo a maioria congressual, ao invés de extingui-los, como era — e ainda é — a intenção cobiçosa das empresas inter-

nacionais de auditoria, associadas ao radicalismo impensado de grupos parlamentares respeitáveis, outorgar-lhes novas e inesperadas atribuições.

3. Os Tribunais de Contas na atual ordem Constitucional. Princípios Introdutórios

A Constituição de 1988 atribuiu aos Tribunais de Contas uma seção destacada (IX), intitulada “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, a qual indica claramente que a titularidade do exercício do controle externo cabe à instituição parlamentar (Congresso Nacional, Assembléia Legislativa Estaduais ou Câmaras Municipais).

A luta desenvolvida ao longo dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, no sentido de as Cortes de Contas figurarem como destinatárias específicas de um capítulo da Constituição, não parece, todavia, ter sido em vão.

Realmente, embora intitulada seção, por uma questão meramente metodológica de distribuição das matérias no corpo da Constituição, a disciplina quase integral das atividades do Tribunal de Contas converte-a, em mais de um sentido, em verdadeiro capítulo, que muito bem define todas as competências e atribuições constitucionais do órgão, além dos direitos e deveres de seus membros.

Na atual ordem constitucional, os Tribunais de Contas passam a ter o dever de auxiliar o Poder Legislativo no exercício da fiscalização de amplo espectro, a abranger não só o exame da *legalidade* formal do ato administrativo — verificação se o mesmo está de acordo com as exigências formais ou materiais determinadas pela lei —, mas também a *legitimidade* (exame da substância do ato) e *economicidade* (apuração dos custos e benefícios produzidos).

Por outro lado, o artigo 70 da Constituição do Brasil ampliou, inegavelmente, universo das contas controladas, antes sujeitas à fiscalização meramente financeira e orçamentária, preconizada na Emenda Constitucional nº 1/69, de modo a abranger as entidades da administração direta e indireta, principalmente nos aspectos já referidos (*controle de legalidade, legitimidade e economicidade*).

Embora debatido na Constituinte, o exame da *razoabilidade* do ato administrativo não foi adotado como paradigma na atual Constituição Brasileira, nada impedindo, todavia, que outros entes federados adotem tal critério de controle, como o fez o Município do Rio de Janeiro, desde que incluídos, nas respectivas legislações de regência, todos os requisitos expressamente nominados na *Lex Mater*.

O mesmo artigo 70 da Constituição refere-se, como objeto de fiscalização, à *aplicação das subvenções* e à *renúncia de receitas*, tornando claro o dever de o órgão técnico de controle informar ao titular do controle externo (Parlamento, Assembléias e Câmaras Municipais), sempre que solicitado, como foram aplicados os recursos derivados dos citados favores fiscais.

Em linhas gerais, a atuação fiscalizadora dos órgãos legislativos deverá abranger diversas tarefas de índole administrativa, cujo exercício poderá ser delegado ao Tribunal de Contas, entre elas devendo ser elencadas, conforme as técnicas contábeis

pertinentes, a *função contábil* (exame dos registros respectivos), a *função financeira pura e simples* (recebimento e pagamento); a *função patrimonial* (registro e controle patrimonial) e a *função operacional* (controles e verificações).

4. Atribuições Específicas das Cortes de Contas no Vigente Ordenamento Constitucional. Cotejo com as Disposições Pertinentes da Constituição de 1967

Após arrolar, em termos amplíssimos, os jurisdicionados obrigados à prestação de contas, dever de cunho antes de mais nada ético de quem quer que *utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos, sob a responsabilidade da União, ou em nome dela assuma obrigações pecuniárias* (artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal), a Lei Maior, em seu artigo 71, passa a definir as competências específicas do órgão auxiliar de controle parlamentar.

Desde logo, interessa ressaltar uma curiosidade na redação do texto constitucional, ou seja, a clara dicotomia entre o órgão encarregado, ou titular, do controle externo (o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas ou as Câmaras Municipais), demonstrando a natureza inequivocamente congressual, legitimada pelo voto popular, da atribuição fiscalizadora, inerente ao Parlamento, e o órgão auxiliar, que colabora para que a Administração, no âmbito dos poderes estatais, não se afaste do primado da legalidade.

Entre as tarefas atribuídas ao Tribunal de Contas, em qualquer nível, deve ser mencionada, em primeiro lugar, o oferecimento em sessenta dias, a contar do recebimento, de parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente (artigo 71, inciso I, da Constituição Federal).

Trata-se da mais tradicional função das Cortes de Contas, assinalando os especialistas o equívoco da expressão “Contas do Presidente da República”, as quais, na verdade, se referem, às “Contas do Governo”, ressaltando-se que o trabalho do Tribunal de Contas, que no caso funciona estritamente como parecerista, será complementado pelo pronunciamento, também em forma de parecer, da denominada “Comissão Mista Permanente” (artigo 166, § 1º, da Constituição Federal), servindo ambas as peças como subsídio para o julgamento anual da matéria pela Casa das Leis (artigo 49, IX, do mesmo diploma constitucional).

A Constituição de 1967, diversamente da atual, dispunha, em seu artigo 70, § 2º, que, se as contas não fossem enviadas dentro do prazo, o fato seria comunicado ao Congresso Nacional, “para os fins de direito” (a carta perempta não esclarecia quais seriam eles), obrigando o Tribunal de Contas, “*em qualquer caso*” (isto é, sendo-lhe ou não presentes as contas no prazo constitucional), a apresentar “minucioso relatório do exercício financeiro encerrado” (ou seja, com a minúcia que fosse possível na auditoria financeira e orçamentária sobre as contas que as unidades administrativas dos três poderes tivessem remetido ao Tribunal).

Em seguida, a atual Constituição, dispõe, em seu artigo 71, inciso II, que cabe à Corte “julgar as contas” dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta ou indireta, inclusive fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas das que

derem causa à perda, extravio ou qualquer irregularidade da qual resulte prejuízo ao Erário.

Também na Constituição de 1967 estava prevista (artigo 70, § 1º) a competência do órgão de auxílio e colaboração do Poder Legislativo para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

As expressões “*julgar*” e “*juízo*” induziram parte da doutrina jurídica e a quase totalidade dos integrantes das Cortes de Contas a supor que os Tribunais de Contas exerceriam função de natureza *jurisdicional*.

Em trabalho publicado na Revista de Direito Administrativo, vol. 200, p. 71/84, e na palestra proferida no Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro, sob o título “Tribunal de Contas: sempre combatido, nunca conhecido”, tive a oportunidade de acentuar que as citadas expressões, conquanto pudessem traduzir impropriedade terminológica, não implicariam na existência de exceção ao monopólio da jurisdição inerente ao Poder Judiciário, de cuja apreciação não se poderá excluir lesão alguma de Direito.

Não obstante, para tal “*juízo*”, que significa apenas atividade administrativa relevante em auxílio eventual ao Poder Judiciário quando exista necessidade de ser dirimida controvérsia referente ao quantitativo das contas ou à responsabilidade do ordenador de despesa, o Tribunal deverá considerar os resultados das inspeções e auditorias que tenha certificado, sendo indispensável a oitiva de todos os responsáveis arrolados, dentro dos princípios, constitucionalmente indisputados, do devido processo legal e do contraditório, aludidos no artigo 5º, inciso LV, da Constituição do Brasil.

A competência seguinte na ordem constitucional vigente (artigo 71, inciso III) contém novidade em relação ao direito anterior: a apreciação, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, inclusive nas fundações mantidas pelo Poder Público, excetuando-se do preceito as nomeações para os cargos de provimento em comissão, sendo, entretanto, a regra concursiva, de observância obrigatória para legitimar o ingresso de pessoal no serviço público, nos termos do artigo 37, II da Carta Magna.

Quanto ao exame da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, não se observam mudanças: somente as concessões iniciais são examinadas, seguindo-se, quanto às melhorias posteriores, a regra contida na Emenda 7/77. O Tribunal de Contas continua a não se pronunciar sobre os benefícios e os registros posteriores à concessão, regra salutar que, como observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho, alivia o órgão controlador.

“... do peso apressivo de examinar, a cada majoração ditada pela correção dos desajustes inflacionários, todas as aposentadorias, reformas e pensões.” (Comentários à Constituição Brasileira de 1988, p. 128).

O artigo seguinte (artigo 71, inciso IV, da Constituição do Brasil) diz respeito à realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo,

Executivo e Judiciário e também nas entidades da administração indireta, inclusive fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal.

A Constituição Federal de 1967 determinava que a auditoria financeira e orçamentária seria exercida sobre as contas das unidades administrativas e as demonstrações contábeis remetidas pelos três Poderes da União.

Atualmente, quanto à realização de inspeções e auditorias, além da atuação por iniciativa própria (atribuição que o direito anterior não previa), o Tribunal de Contas age como *longa manus* do Poder Legislativo, como instrumento típico e ancilar do controle parlamentar, podendo ser acionado, sem possibilidade de recusa da tarefa, por iniciativa da Câmara dos Deputados, Senado Federal ou de qualquer das comissões técnicas ou de inquérito dos órgãos legislativos.

Segue-se, na enunciação constitucional (artigo 71, inciso V), a tarefa de fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, conforme disponha o respectivo tratado constitucional.

O preceito é inovador em relação ao direito anterior, parecendo contemplar o caso as “joint ventures” que tenham a participação do governo ou entes públicos do Brasil, mas não esclarece como deterá o Tribunal atuar no caso das sociedades já instituídas quando da entrada do texto constitucional, as quais, tomando a forma de sociedade por ações, devam, por disposição de seus atos constitutivos, submeter-se à cabível prestação de contas à Assembléia de acionistas.

Atribui-se, ainda, ao Tribunal de Contas a competência de fiscalizar os recursos repassados pela União Federal, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumentos congêneres, a Estado, Distrito Federal ou Município, dentro do princípio geral, assinalado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho (o. cit, p. 129), de que os valores eventualmente repassados são dinheiro público, não cabendo, porém, a aplicação da norma quanto aos recursos gerados pela repartição da receita tributária, caso em que os beneficiários (Estados, Distrito Federal e Municípios) têm autonomia plena para geri-los como melhor lhes convier.

A competência seguinte (artigo 71, inciso VII, da Constituição do Brasil) demonstra que os constituintes quiseram enfatizar a posição do Tribunal como auxiliar da fiscalização, obrigando-o a repassar ao Poder Legislativo as informações porventura obtidas durante os seus trabalhos de inspeções e/ou auditorias.

Conjugada logicamente a tal disposição, que inova em relação à Constituição de 1967, consta expressa no § 4º do artigo 70 a obrigatoriedade de a Corte de Contas enviar relatórios trimestral e anual de suas atividades ao titular do controle externo.

Os textos constitucionais mencionados evidenciam que de forma alguma o Tribunal de Contas poderá ser eximir do dever de colaborar com o Parlamento para que o controle externo se faça de maneira presa e eficaz.

Prevê em seguida a Constituição, no inciso anterior do artigo ora focalizado que, ante a evidência de despesas ilegais ou irregularidade de contas, o Tribunal poderá aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei, inclusive fixar multa proporcional ao dano causado ao Erário.

As penalidades legalmente cabíveis não se esgotam na aplicação de sanções pecuniárias, podendo alcançar até a interdição do exercício, pelo ordenador de

despesas faltoso, de determinados direitos, sobretudo no campo do Direito Eleitoral (inelegibilidades), o que também constitui inovação em relação ao texto constitucional de 1967, que nada dispunha a respeito das penalidades aventadas.

O inciso IX do artigo 71 da Constituição do Brasil, ao determinar que caberá ao Tribunal de Contas assinar prazo para que sejam adotadas as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade, praticamente reproduz o mandamento do texto anterior, salvo no que diz respeito à razoabilidade, omitida na atual Constituição, que acresce, porém, a obviedade, contida na oração final, ao condicionar as medidas saneadoras à prática de atos ilegais merecedores de correção.

O inciso seguinte completa o anterior na medida em que possibilita ao Tribunal de Contas providenciar a sustação, caso não seja atendido, do ato impugnado, comunicando a decisão que vier a tomar ao Poder Legislativo.

O texto da Constituição de 1967 (artigo 72, § 5º) excetuava, expressamente, os contratos e, suplementarmente, facultava ao Presidente da República a execução ou o registro dos atos a que se referiam o parágrafo anterior e a alínea *b* do § 5º, *ad referendum* do Congresso Nacional.

A supressão de tal faculdade presidencial implicou no fortalecimento da atividade técnica da fiscalização, cujas conclusões não mais poderão ser afastadas por motivos de conveniência meramente política.

Quanto aos contratos, mantida a essência do procedimento previsto na Constituição de 1967, continua a existir a obrigatoriedade da providência de sustação ao Congresso Nacional, o que não difere do direito anterior.

Fundamental foi a alteração do procedimento constitucional previsto na hipótese de os poderes competentes não se pronunciarem no prazo legal quanto à impugnação oferecida pelo Tribunal de Contas a contratos celebrados pela Administração Pública: no regime da Constituição de 1967, o silêncio do Congresso, no prazo de trinta dias, implicava na insubsistência da impugnação oferecida pelo órgão técnico — absurdo revelador da verdadeira intenção dos que, naquela época, sob o pretexto pífio de “dar agilidade e eficácia” à fiscalização, desejaram, na verdade, desde a vigência do Decreto 200/67, extinguir os Tribunais de Contas, privatizando as respectivas atribuições.

Agora, tornou-se evidente que era intenção da Constituinte de 1988 prestigiar o trabalho investigativo da Corte de Contas, ao qual, na ausência de deliberação oportuna do Congresso Nacional ou do Poder Executivo, fica expressamente autorizado a *decidir a respeito*.

Como acentua, a propósito, Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

“Esta decisão não poderá ser outra que a sustação definitiva da execução do contrato com a imposição de sanções aos responsáveis, bem como, se for o caso, representação ao órgão competente, para que este, venha a pleitear, na forma devida, a sanção penal e o ressarcimento dos danos”. (Comentários à Constituição do Brasil, p. 132).

O inciso XI do artigo 70 dispõe sobre o dever de o Tribunal de Contas representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, tal e qual preconizava

a Constituição de 1967 (artigo 72, § 4º), que, todavia, esclarecia expressamente quais eram os destinatários da representação (Poder Executivo e Congresso Nacional).

A Constituição atual, no § 3º do artigo 71, atribui às decisões do Tribunal, conclusivas na imputação de débito ou multa, a eficácia de título executivo, porém não esclarece como se procederá a cobrança dos valores neles consignados.

No direito pretérito, apesar do silêncio da Constituição de 1967 sobre o assunto, um nível infra constitucional a Lei nº 6.822, de 22/09/80 já se referia à liquidez e à certeza das sentenças condenatórias do Tribunal de Contas da União, atribuindo-lhes força executiva e dispondo sobre o encarregado da cobrança, o Ministério Público Federal ou o órgão equivalente nos Estados e nos Municípios.

Prevê, ainda, o § 1º do artigo 72 da Constituição do Brasil que, se solicitada, a Corte de Contas deve oferecer parecer conclusivo sobre matérias apuradas diretamente pelo Congresso Nacional, através de sua Comissão Mista, por exemplo, indícios de despesas não autorizadas, mesmo sob a forma de subsídios não programados ou não aprovados, após os esclarecimentos prestados pela autoridade governamental responsável, no prazo de trinta dias.

Caso o Tribunal de Contas conclua pela irregularidade da despesa, entendendo que a mesma apresenta dano irreparável ou grave lesão à economia nacional, a Comissão Mista, nos termos do § 2º do artigo 72 da Constituição Federal, poderá propor ao Congresso Nacional a sua sustação.

Observa-se que, a despeito da natureza da matéria (*irregularidade de despesa*), a atuação do Tribunal é meramente informativa, dependendo de solicitação da Comissão Mista, se entender que o dispêndio não venha a produzir dano irreparável ou grave lesão à economia pública: assim, a Carta Magna, em seu artigo 72, § 2º, não permite a intervenção *ex officio* da Corte de Contas no exame do assunto, salvo expressa intervenção da comissão congressional competente para indicar as medidas adequadas à solução do problema.

São, portanto, amplíssimas as competências exercidas pelo Tribunal de Contas, não podendo passar sem menção a obrigatoriedade de serem apuradas irregularidades denunciadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato legitimados para o procedimento nos termos da lei.

A competência em questão radica-se à idéia de a Corte de Contas atuar, efetivamente, como *instrumento institucional valioso no combate à corrupção*, segundo ensinava o Mestre Seabra Fagundes em conferência proferida nesta histórica cidade do Recife, nos idos de 1984, ao ensejo da X Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (texto integral da matéria publicado na Revista do TCMRJ — Ano III, 5º (Dez/84), quando propôs diversas providências — algumas delas adotadas na Constituição de 1988 — para que fosse aperfeiçoado o controle dos recursos públicos, através de medidas saneadoras, destinadas a evitar o que Bilac Pinto, em elegante linguagem, denominava.

“...fossilização das técnicas democráticas de controle do governo, notadamente as da fiscalização das contas dos responsáveis por dinheiros públicos” (apud Francisco Bilac Moreira Pinto. *Enriquecimento Ilícito no Exercício de Cargos Públicos*, p. 147).

Do ponto de vista da sistemática constitucional, a apuração das denúncias liga-se ao disposto no § 1º do artigo 71 da Constituição do Brasil, o qual, em norma inspirada inicialmente por proposta do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, dispõe sobre a obrigatoriedade de os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, darem ciência do ocorrido à Corte de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Torna-se urgente a aprovação do Projeto de Lei nº 2.086-C, de 1991 (na Câmara dos Deputados nº 133/92), em tramitação nas duas Casas do Congresso, para que, na esteira do que dispõe a Lei nº 8.443/96, estabelecendo a disciplina da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, sejam evitadas as denúncias anônimas ou caluniosas, movidas não por interesse público, mas por simples rixas pessoais e/ou políticas.

Realmente, o preceito constitucional é de inegável valor ético, mas só a regulamentação do texto, em termos claros e minuciosos, como o faz a lei federal supra-referida, poderá evitar a apresentação de denúncias vazias ou viciadas pela origem, tornando efetiva a finalidade transparente do comando constitucional — a participação da população em geral no combate à corrupção, vigente no país desde a era colonial, como indicam os magníficos sermões do Padre Antônio Vieira, lapidares pela forma e majestosos pelo conteúdo, pois como adverte o Professor Caio Tácito, em comentário sobre a nova lei do Tribunal de Contas da União, reproduzido integralmente na obra *Temas do Direito Público — Estudos e Pareceres*:

“A corrupção se tornava tema presente na repulsa a intoleráveis desvios de conduta de homens públicos. A tolerância em práticas notórias (rouba, mas faz) cedeu lugar à inconformidade com deslizes de ética e a rendosas práticas da intermediação nos interesses públicos.”(p. 387)

Já se disse, com razão, que pouco importará a excelência técnica e o valor ético da norma constitucional, caso não haja êxito em educar a população para o uso adequado do instituto, a carecer realmente da adesão consciente e esclarecida, de cidadãos na verdadeira expressão da palavra, conceito tão bem entrosado com a idéia desenvolvida por Francisco Campos, para quem *“A lei não é obra do pensamento puro, senão do pensamento político e da razão prática.”* (op. cit. p. 148) daí porque, para o reputado constitucionalista,

“Na interpretação da lei, torna-se indispensável conciliar as exigências da lógica com os objetivos práticos, que o legislador tem sempre em vista ao organizar e combinar os seus sistemas de conceitos.”

(Francisco Campos — op. e p. cit.)

5. À Guisa de Conclusão: Breves Considerações Acerca da Pretendida Extinção dos Tribunais de Contas

Já vai longe a duração desta palestra: seria, portanto, hora de encerrá-la, até porque foram examinadas, embora com brevidade, as atribuições dos Tribunais de

Contas na ordem constitucional de 1988, tendo sido feito o cotejo com a matéria correlata contida no texto de 1967.

Ouso, porém, pedir a atenção dos ouvintes por mais um momento.

Há trinta anos, as Cortes de Contas estão sofrendo campanha claramente orquestrada por interesses espúrios que unem, em estranha aliança, empresas internacionais de auditoria e setores às vezes bem intencionados do Parlamento e da mídia jornalística.

Existem falhas em nossa atuação, há morosidade, provocada pela necessidade do respeito ao princípio da ampla defesa, mas nada que justifique a insistência dos que, docemente aliciados pelo canto de sereia dos arautos da globalização, pensam em substituir, de uma penada, o sistema de controle colegiado, tão caro às melhores tradições latinas, pela convocação de empresas internacionais de auditoria externa, no presuposto de que estas desempenhariam com maior eficiência e rapidez as tarefas constitucionais e legais ora a cargo dos Tribunais de Contas.

Ora, instituições não são meros berloques da ordem constitucional vigente: quando apresentam insuficiências, cabe ao legislador, em qualquer nível, adotar as providências necessárias para saná-las, aprimorando a qualidade dos serviços públicos prestados à população.

De outra parte, muito mais econômica seria a simples reforma da instituição através da eventual mudança da forma de provimento do cargo de Conselheiro; é fundamental, para preenchê-lo com probidade e isenção, observar rigidamente os conceitos de reputação ilibada e idoneidade moral, tão em desuso nos dias de hoje, mas previstos em nossa Carga Magna, nas Leis Orgânicas e nos Regimentos Internos das Cortes de Contas.

Porém, não basta ser probo e idôneo no momento da nomeação até a posse. Os pré-requisitos devem continuar inalteráveis no diuturno exercício da função. Esta é a melhor defesa contra aqueles que visam a extinção deste importante ente fiscalizador.

A eliminação pura e simples dos Tribunais de Contas suscita, assim, indagações e perplexidades: quanto custará a disponibilidade compulsória dos servidores em geral, inclusive dos Ministros e dos Conselheiros? O que acontecerá com as respectivas famílias? Quem se apropriará das instalações e dos bens dos Tribunais, agora totalmente informatizados? Qual será o *custo global* desta privatização tresloucada que se pretende perpetrar ao apagar das luzes deste século tão dramático?

A resposta a tais perguntas consta do texto distribuído pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil — ATRICON, veiculando pronunciamento do Deputado *Ubiratan Aguiar* sob a epígrafe “*A Quem Interessa a Extinção dos Tribunais de Contas do Brasil?*”

Destaco, na introdução, o seguinte — e expressivo — trecho do pronunciamento do Conselheiro João Bosco Murta Lages, quando da sua posse na Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

(...) Daí poder oferecer o meu repúdio aos que querem destruí-lo, identificados, por um lado, pelos interesses escusos de funcionários do Banco Mundial, que sonham substituí-lo ao se aposentarem e criar suas próprias empresas de

auditoria. De outro lado, e paradoxalmente unidos, legendas que se afirmam como ideologias de esquerda e populares, mas não conseguem esconder que o dogma que assumiram representa represália por terem sido contrariados os seus interesses na Administração Pública. (...)”

A ATRICON, em seguida, coloca o dedo na ferida, lembrando o resultado da “fiscalização” das empresas de auditoria privada nos diversos escândalos financeiros surgidos nas últimas décadas:

“No Brasil, os Tribunais de Contas respondem por uma missão outorgada pela Carta Magna. Carta Magna que esses estrangeiros, cujo furor privatista não se sacia jamais (depois das nossas empresas estatais lucrativas, querem exercer a atividade exclusivamente estatal), tentam retalhar, emendar e costurar à sua exclusiva vontade e proveito. E porque a atividade-fim dos TCs é constitucional, caminha par e passo com o Ministério Público, apurando, denunciando, corrigindo, punindo as falcatruas, a corrupção, as irregularidades de toda ordem. Não são poucos os processos levados a efeito por esse Brasil afora, condenando prefeitos e agentes políticos de toda ordem a ressarcir os cofres públicos com o produto de seus ganhos ilícitos. Hoje, os TCs são instituições sérias, modernas, informatizadas, prontas a exercer o papel que a Constituição lhes determina. Muito foi investido nesse sentido.

E não é absurdo pensar que, uma vez tendo se apossado do exercício do controle externo das contas públicas, esses abutres que fazem lobby para a extinção dos TCs irão, com certeza, reivindicar, desavergonhadamente, seus prédios, seus equipamentos e suas facilidades funcionais.

A falta das Cortes de Contas, certamente vai ativar e incentivar ainda mais as falcatruas e as irregularidades. Quem não se lembra do caso Coroa-Brastel? E do Banco Nacional? Do Econômico? E, para citar os da moda, os casos FonteCindam e Marka?

São páginas vergonhosas na história do nosso país. Mas são também exemplos de como se pode exercer, com acuidade, firmeza de propósitos, vontade política e austeridade, o controle das contas públicas. Porque, se com a existência, e a atividade dos Tribunais de Contas os deslizos ocorrem, imagine-se o que não virá com a ausência total do controle do Estado!”

A par das pressões alienígenas acima assinaladas, as Cortes de Contas enfrentam críticas sistemáticas, acompanhadas de projetos — em geral, muito mal feitos e viciados, na origem, pela inconstitucionalidade — tendentes a amputar os seus poderes ou mesmo a extingui-los, iniciativas essas provenientes de políticos que tiveram interesses por elas contrariados, ou a rejeição das contas (caso da hoje Deputada Luiza Erundina, quando era Prefeita da cidade de São Paulo), ou a reprovação de suas administrações à frente de executivos municipais. Por exemplo, a atuação do Deputado Roberto Valadão, cuja emenda extintiva dos Tribunais foi rejeitada, no ano passado, pela quase totalidade dos membros da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara de Deputados.

Ora, os projetos de emenda constitucional em curso só merecerão o devido repúdio se os Tribunais de Contas souberem esclarecer, cabalmente, à sociedade e aos contribuintes em geral qual a sua função precípua (evitar a prática de atos de corrupção no interior da administração pública e verificar, ano a ano, as contas dos titulares dos poderes públicos, seguindo o traçado constitucional), sob pena de o equívoco conceitual, encampado pelos ilustres parlamentares acima citados (o órgão em questão serviria apenas de “cabide de empregos”), difundir-se cada vez mais, generalizando a impressão enganosa de sua nenhuma serventia entre a população.

Além de difundir o seu louvável passado histórico e a legitimidade constitucional e sistemática que os adorna, dentro da melhor tradição latina de verificação colegiada de contas, as Cortes de Contas deverão convencer pela divulgação diuturna do seu desempenho (*legitimidade funcional*).

Portanto, penso que os Tribunais de Contas não podem perder a batalha para divulgar adequadamente as suas atividades perante a opinião pública, evidenciando a forma para que, obedecendo aos textos constitucionais e legais, e respeitando integralmente o “*due process of law*” e o princípio do contraditório, vêm exercendo, com discrição e lisura, os poderes que lhes foram confiados.

Falando a um auditório de técnicos especializados do controle externo, enfatizo a necessidade da união entre os membros do Corpo Deliberativo, os Auditores, os Procuradores e os servidores responsáveis pela instrução dos processos para divulgar a atividade que as Cortes de Contas vem desempenhando na última década, sob o influxo inspirador da Constituição de 1988.

Nenhum técnico digno deste nome poderá doravante deixar de expressar livremente a sua opinião quanto às falhas encontradas nos processos, recusando “favores” para mudar o ponto de vista esposado sobre pontos controversos.

Da mesma forma, não honrarão os seus cargos os membros do Corpo Deliberativo, chamem-se eles Ministros ou Conselheiros, que, nas Presidências ou em cargos relevantes da Direção do Colegiado, forem surpreendidos exercendo pressões insólitas para que os pareceres técnicos acompanhem o interesse do jurisdicionado e não reflitam adequadamente a verdade dos fatos.

Há tempo suficiente para corrigir os vícios posturais de um ou de outro grupo, já que o trabalho comum deve convergir no sentido do prestígio da instituição centenária de controle de contas, o grande desconhecido da República, evitando que o *lobby* malicioso das auditorias e os interesses políticos contrariados logrem obter o *mal maior*, a extinção das Cortes de Contas, ameaça que nos ronda há décadas, com a conseqüente entrega das tarefas de fiscalização a empresas que não se revelaram nem eficientes, nem eficazes, e muito menos preocupadas com a moralidade e o interesse público, no “controle” exercido sobre as várias instituições financeiras sujeitas a processo de quebra nas últimas décadas, como destaquei em trabalho intitulado “O Desinteresse Público das Auditorias Privadas”, publicado na Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (pp. 181/184).

Tenhamos consciência do risco, que é iminente, e ameaça não só os nossos empregos, mas também os cofres públicos, sujeitos ao assalto ora em preparação por obra da estranha coincidência de interesses entre as empresas internacionais de auditorias e a parte ainda não esclarecida da opinião pública, com seus evidentes reflexos em algumas correntes políticas.

BIBLIOGRAFIA

- A Constituição do Brasil 1988* — comparada com a de 1967 e comentada. pp. 441-458.
- A Quem Interessa a Extinção dos Tribunais de Contas do Brasil?*
Pronunciamento do Deputado Ubiratan Aguiar, Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados em 10 de maio de 1999. ATRICON.
- BARROSO, Luis Roberto. “Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Constitucional”. In: *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* — 23, pp. 65-78.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Texto de Ives Gandra Martins. In: *Comentários à Constituição do Brasil*. 4º Volume — comentado, Editora Saraiva, pp. 168-174.
- . “Da Organização do Estado.” In: *Curso de Direito Constitucional*. Editora Saraiva, 1999, pp. 308-314.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 2.086-C*, de 1991.
- Emendas do Senado ao Projeto de Lei nº 2.086-B, de 1991, que regulamenta § 2º do artigo 74 da Constituição Federal.
- CAMPOS, Francisco. “Tribunal de Contas — Registro sob Protesto.” In: *Direito Constitucional*. Forense, 1972, pp. 135-153.
- CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. “Os Órgãos Regionais de Controle e a Luta Contra a Corrupção.” In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. V. 30, n. 1, Jan/Mar, Belo Horizonte, 1999, pp. 69-96.
- COSTA, Nelson Nery. “Orçamento Municipal e Controle Externo.” In: *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. pp. 259-269.
- CRETELLA JÚNIOR, José. “Tribunais de Contas do Brasil.” In: *Direito Administrativo Brasileiro*. pp. 196-208.
- FAGUNDES, Prof. Miguel Seabra. “Instrumentos Institucionais de Combate à Corrupção.” In: *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*. Ano III, nº 5, Dez/84, pp. 60-65.
- . “Os Tribunais de Contas e a Moralidade Administrativa.” palestra publicada na Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Ano I, Dez/1972, Nº 1, pp. 11-20.
- FERRAZ, Luciano de Araújo. “O Controle Externo e o Direito da Integração.” Estudos & Comentários. In: *Revista Trimestral de Direito Público* — 20. pp. 157-182.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Editora Forense, pp. 125-140.
- GALLOTTI, Luiz Octávio. “O Tribunal de Contas da União e a Prática de sua Competência Constitucional.” In: *Revista de Direito Administrativo*. Jan/Mar, Rio de Janeiro, 1978, pp. 1-10.
- Guia Prático da Nova Constituição*. Seção IX — Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária. Art. 70, pp. 76-81.
- LEAL, Vitor Nunes. “Valor das Decisões do Tribunal de Contas.” In: *Problemas de Direito Público*. Forense, 1960, pp. 223-239.

- _____. “Alguns Problemas Municipais.” In: *Problemas de Direito Público*. Forense, 1960, pp. 326-339.
- Legislação federal*. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, pp. 429-450.
- _____. Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993.
- LINS NETTO, Jair. “Tribunal de Contas: sempre combatido, nunca conhecido.” In: *Revista de Direito Administrativo*. Abril/Junho-1995, Rio de Janeiro, Editora Renovar, pp. 71-84.
- _____. “O Desinteresse Público das Auditorias Privadas.” In: *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*. Ano XV, nº 17, Set/1998, pp. 181-184.
- PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. Emenda Constitucional nº 19/98. In: *Reforma Administrativa: o Estado, o Serviço Público e o Servidor*, pp. 373-384.
- Proposta de Emenda à Constituição, de 1999 (da Deputada Luíza Erundina e outros).
- Proposta de Emenda à Constituição nº 263/95 (do Deputado Roberto Valadão).
- RÓNAI, Paulo. *Dicionário Universal Nova Fronteira de Citações*. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1985, pp. 207.
- SALES, Eurípedes. “O Novo Desafio dos Tribunais de Contas.” In: *Jornal Gazeta*. A-2, 25/11/96.
- SLAIBI FILHO, Nagib. “Outras Pretensões e Remédios Constitucionais.” In: *Anotações à Constituição de 1988*. pp. 292-297.
- TÁCITO, Caio. “Temas de Direito Público. A Nova Lei no Tribunal de Contas da União.” In: *Estudos e Congressos*. Volume 1, Editora Renovar, 1997, pp. 837-847.
- _____. “Temas do Direito Administrativo. Poder Discricionário. Desvio de Finalidade. Princípio da Razoabilidade.” In: *Estudos e Pareceres*. 2º Volume, Editora Renovar, 1997, pp. 1.109-1.118.
- _____. “A Nova Lei de Concessões de Serviço Público.” In: *Boletim de Direito Administrativo — BDA*. Julho/96, pp. 405-409.