

O Tribunal de Contas e suas atribuições

Minhas senhoras,
Meus senhores:

A existência de órgãos ou entidades encarregadas de proceder ao controle e fiscalização financeira e orçamentária é uma constante em praticamente todos os países civilizados do mundo. E, de maneira particular, naqueles de sólida e enraizada tradição democrática ou que, pelo menos, se esforçam por institucionalizar formas de convivência democrática.

É de se evidenciar que cada país possui as suas peculiaridades e que os organismos necessitam, forçosamente, de atender a tais propriedades.

Países há que adotam o controle na base de uma única pessoa ou de uma repartição organizada à sua volta, outros possuem contadorias com funções também de Tribunais de Contas e Contadorias; outros, finalmente, evoluíram no sentido de adoção de Contadorias ou Auditorias sem se falar nos em que, estranhamente, funcionam Contadorias e Tribunais de Contas.

A predominância, todavia, é do uso de Contadorias e Tribunais de Contas, concomitantemente, ou de Controladorias, na quase unanimidade dos Estados civilizados.

Os povos saxões têm preferência pela solução das Controladorias ou Auditorias, enquanto que os povos latinos optam por Controladorias e Tribunais de Contas.

Assim, países como Itália, Romênia, Espanha, além da Áustria e Alemanha possuem, de longa data, Tribunais de Contas, com a função precípua de controlar, proceder à fiscalização financeira e orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos.

O controle de contas do Executivo por órgão distinto dele é da tradição do nosso direito constitucional.

A Constituição do Império não previa a existência de uma Corte de Contas, mas exigia a apresentação dos orçamentos a uma das Casas Le-

gislativas: no caso, a Câmara dos Deputados. Preceituava o seu art. 172: "O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, na Câmara dos Deputados, anualmente, logo que esta estiver reunida, fará um balanço geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas".

O controle de contas, mediante ação fiscalizadora, foi, pois, desde o nascimento do Estado brasileiro, exercido pelo Poder Legislativo. Todavia, o Tribunal de Contas ingressou no sistema jurídico nacional em 7 de novembro de 1890, por meio do Decreto nº 988-A, ganhando nível constitucional em 24 de fevereiro de 1981, quando o constituinte estabeleceu: "art. 89 - É instituído um tribunal de contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso".

Verifica-se, já na primeira Constituição Republicana, o intuito de institucionalizar o Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, pois incumbia ao Congresso Nacional: "... tomar as contas da receita e despesa do dado exercício financeiro".

Da mesma forma, a Constituição de 1934 instituía no seu Art. 102 - "O Tribunal de Contas dará parecer prévio no prazo de trinta dias, sobre as contas que o presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados".

A Constituição de 1937 não deixou claro que entre as competências do Legislativo estava a de examinar as contas dos gestores de dinheiros públicos, mas, ao estatuir prazo para a Câmara dos Deputados "... votar o orçamento", estava conferindo poder fiscalizador àquela Casa Legislativa. O constituinte de 1937 não fugiu à regra tradicional do nosso Direito. Igualmente estabeleceu a Constituição de 1946 (Art. 77, § 4º) que deixou claro o caráter do órgão auxiliar do Poder Legislativo.

A Constituição de 1969, Art. 70, dispôs: Art. 70 - "A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional

mediante controle interno no Poder Executivo instituído por lei. § 1º - O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União..."

Os Tribunais de Contas do Brasil, notadamente após a promulgação de nossa Carta Magna, se encontram diante de enormes desafios. Os constituintes, ao alargar as nossas atribuições, fizeram aumentar as nossas responsabilidades. Superamos, do ponto de vista institucional, as dificuldades e o obscurantismo que nos foram impostos pelo autoritarismo recente. Os Tribunais de Contas, instituição vital ao regime democrático, por julgarem a gestão da coisa pública, no seu aspecto mais sensível aos desvios: o financeiro, impõem àqueles que integram a presença do bom senso dentro dos parâmetros que correspondam aos anseios da comunidade. O pensador e filósofo francês Descartes, em seu "Discurso do Método", diz: "não basta ter o espírito bom. O principal é aplicá-lo bem". Superlativos são os encargos e responsabilidade sob a alçada dos Tribunais de Contas. Se, por um lado, exerce funções que o tipificam como de órgão auxiliar do Poder Legislativo quando verifica a execução do orçamento e emite parecer sobre as contas do Governo do Estado, e das prefeituras; por outro, profere decisões que têm o caráter de coisa julgada na esfera administrativa quando julga as contas dos responsáveis pelos dinheiros ou bens públicos; quando julga as contas do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, das Mesas de Câmaras Municipais, dos administradores de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo poder público, quando, afinal, julga a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, além dos atos de admissão de pessoal.

É mister ressaltar que a Constituição do Estado de Pernambuco, em seu Art. 40, incisos VI e VII, deu competência exclusiva à Assembléia Legislativa para julgar as contas do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Justiça. Ocorre que, por força da **Adin** nº 1779-1, o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar suspendendo os efeitos do citado dispositivo, reconhecido que aquelas atribuições são exclusivas do Tribunal de Contas do Estado. Igual-

mente, na mesma **Adin** foi suspenso, em parte, o Art. 86, § 1º, III, da Carta Estadual que atribuía a competência para a emissão de parecer prévio nas contas das Mesas Diretoras das Câmaras Municipais, uma vez que a atribuição do Tribunal de Contas é de julgar as suas contas. O Tribunal de Contas somente emite parecer prévio nas contas do governador do Estado e dos prefeitos. Em relação aos demais poderes, a atribuição constitucional é a de julgar.

A Carta Magna Federal cuida dos Tribunais de Contas em seus artigos 70 a 75, e a Carta Estadual em seus artigos 29 a 33.

Órgão que haure o quase todo de sua competência na Constituição, pode e deve o Tribunal de Contas exercer suas atividades voltado à promoção do coletivo. O compromisso elementar e único, afinal, da ação de quaisquer dos poderes do Estado e das entidades e órgãos que os integram, é de servir e promover o interesse público.

A nação brasileira clama pela moralidade. Moralidade administrativa, política e social. Nesse sentido, a nossa tarefa é árdua. Não devemos nos ater, ao examinar e apreciar as contas públicas, tão-somente aos aspectos contábil e financeiro mas a forma como os recursos públicos foram utilizados e, sobretudo, em favor de quem tais recursos foram destinados. A moralidade não se esgota com a correção formal na utilização do dinheiro público. Exige mais. Exige que o dinheiro público se destine ao bem-estar social. A seriedade e a busca do bem-estar social devem nortear o caminho do homem público para a retomada do prestígio tão abalado de nossas instituições.

**Conselheiro FERNANDO JOSÉ DE MELO
CORREIA
Presidente**

(Palestra proferida no Auditório da Procuradoria-Geral de Justiça, a convite da Escola Superior do Ministério Público, no Curso de Preparação dos Novos Promotores de Justiça, em 13.07.99)