

gente, a racionalização da máquina administrativa, para que os Estados possam investir com recursos próprios.

É necessário também que nós tenhamos a coragem de enfrentar algumas questões de mais alta relevância nacional, para que nós possamos retomar a capacidade de investimento dos Estados. Precisamos continuar com a firme política de privatização de empresas, para que o Estado retorne às suas funções tradicionais de oferecer segurança, saúde, educação, infra-estrutura. Precisamos repensar a questão do monopólio do refino do petróleo, para que, no caso específico de Pernambuco e, creio, de boa parte do Nordeste, nós tenhamos condições de aproveitar o gás natural, através de investimentos privados, bem como o próprio refino do petróleo, para que nós possamos romper com a barreira do subdesenvolvimento.

Estas e tantas outras questões são extremamente relevantes e atuais. No momento em que se reúnem Conselheiros de Tribunais de

Contas de todo o País, aqui também com a presença do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, eu saúdo a todos e gostaria que nos resultados obtidos, durante os debates que forem aqui travados sobre os mais variados temas, eu gostaria de poder ser um agente da aplicação desses resultados e assumir um compromisso com todos aqui, Conselheiros de Pernambuco e do País inteiro, que se reúnem para o debate oportuno, urgente e necessário da fiscalização das contas públicas, para que utilizassem Pernambuco, não só como celeiro para a aplicação dessas idéias, mas, sobretudo, um Estado que levanta a sua voz permanentemente em defesa da moralização do País, em defesa dos redentismos e da altivez, em defesa, enfim, daquelas qualidades a que se referiu Gilberto Freyre, que formam a pernambucanidade.

Quero transmitir a todos os Senhores e Senhoras os votos de boas vindas e que se sintam em casa, porque Pernambuco os recebe de braços abertos.

Discurso proferido pelo Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, durante abertura do XVI Congresso dos Tribunais de Contas

(*) Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes

Quero, em nome dos participantes deste XVI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, manifestar o nosso contentamento em nos reunirmos nesta mui heróica e leal cidade do Recife, tão cantada em verso quão decantada em prosa, berço de heróis sem número e palco de memoráveis acontecimentos que se inscrevem nos fastos da história pátria.

Aqui estaremos, por estes dias, dedicados à discussão e ao debate em torno das questões mais relevantes ligadas às atividades dos Tribunais de Contas e do controle externo que a eles

cabe exercer.

Reunimo-nos em um momento de grandes dificuldades para o País e sua gente e no qual sobreleva, significativamente, o papel das Cortes de Contas.

As responsabilidades dos Tribunais de Contas, no Brasil, que sempre foram destacadas, mais se avolumam, hoje, em decorrência de dois fatores: em primeiro lugar, as novas atribuições que lhes foram conferidas pela Constituição Federal de 5 de outubro de 1988; em segundo lugar, pela onda avassaladora de cor-

corrupção e ilegalidade que está a dominar os diferentes setores da administração pública, independentemente da hierarquia das esferas estatais ou, até mesmo, dos poderes constituídos.

De fato, a Constituição da República, ao instituir um modelo de fiscalização, a ser seguido por todos os Tribunais de Contas do País, deu a estes novas atribuições, a par daquelas que já lhes eram deferidas, ao mesmo tempo em que realçou a importância, o alto significado e, também, o sentido judicante de algumas de suas decisões.

Com efeito, além de manter as competências tradicionalmente conferidas às Cortes de Contas, quais sejam, entre outras, a emissão de parecer prévio sobre as contas anuais das administrações; o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores das administrações direta, indireta e fundacional; a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; além de manter tais encargos e competências, repito, a Constituição Federal, em vigor, compete aos Tribunais de Contas a incumbência de julgar da legalidade dos atos de admissão de pessoal a qualquer título; dá-lhes poder de decisão, na hipótese de silêncio do Poder Legislativo, com relação a irregularidades constatadas em contratos firmados pelas administrações; reconhece em favor dos seus julgados que imputem débito ou fixem multa a eficácia de título executivo; torna obrigatório o recrutamento de auditores e procuradores dos Tribunais para preenchimento de parte dos lugares que integram os seus colegiados.

Tudo isso acresceu em muito, sem dúvida, as responsabilidades dos Tribunais, quer pela sobrecarga de atribuições, quer pelo prestígio que a Constituinte Federal lhes conferiu.

Por outro lado, tais responsabilidades mais se agigantam, com certeza, diante da onda de corrupção e ilegalidade que vem afetando a administração pública de nosso País, em seus diferentes escalonamentos. Mais importante que a referência a casos ou a particularidades é a

constatação de que o mal se alastra pelas diferentes esferas estatais, pelos vários níveis administrativos e pelos três Poderes que informam a estrutura do Estado brasileiro. O Brasil é, hoje, o paraíso da ilegalidade administrativa. A fuga ao cumprimento da lei é, infelizmente, uma triste característica da administração pública. Procura-se, por exemplo, a cada passo, driblar a norma constitucional que exige o concurso para ingresso no serviço público, quando se não a transgredir, abertamente. Os procedimentos licitatórios são, frequentemente, desprezados ou esquecidos, isto quando sua realização não passa de mero expediente administrativo travestido de aparente legalidade. Os gastos desordenados e os desperdícios com a coisa pública enchem, quase que diariamente, os noticiários da imprensa. O nepotismo impera em todos os níveis. A publicidade oficial continua a ser o veículo número 1 das promoções pessoais, muito embora a Carta Magna obrigue a que ela tenha cunho educativo.

Estas constatações fazem aumentar, a cada dia, as responsabilidades dos Tribunais de Contas, pois que para lutar contra tal estado de coisas foi que a Constituição vigente aumentou suas atribuições e deu-lhes maior prestígio, a tal ponto que não mais estão eles, hoje, adstritos ao exame da legalidade dos atos de despesas, haja vista que o controle externo, em cujo exercício as Cortes de Contas auxiliam os órgãos legislativos respectivos, compreende, também, agora, o exame da legitimidade e da economicidade das despesas públicas. Com isso ganharam os Tribunais de Contas um espaço maior para coibir os gastos indevidos e os desperdícios das administrações, além dos desvios, perdas ou qualquer outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Ao dotar as Cortes de Contas de autonomia, quer administrativa quer funcional; ao possibilitar-lhes munir-se de um aparato humano e técnico indispensável ao exercício de suas atribuições, é claro que o Constituinte não pretendeu que a ação desses colegiados se atenha à emissão do parecer prévio com que instruem o julgamento das contas anuais das respectivas

administrações, às quais constituem aquilo que eu chamaria contas de resultados, reveladoras, tão somente, do bom ou mau desempenho dessas administrações durante o exercício em apreensão.

O fulcro do controle externo exercido pelos Tribunais encontra-se, sem dúvida, na atribuição que lhes é conferida de julgar as contas dos administradores responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, dentre os quais se encontram até mesmo os chefes de Poderes, desde que atuem, em qualquer circunstância, como ordenadores de despesas.

É aí que se concentra, indubitavelmente, o grande poder de fogo dos Tribunais de Contas, na medida em que todas as demais atribuições inseridas na Constituição da República convergem para o exercício desse julgamento das contas públicas. O ordenador de despesas, qualquer que seja ele, independentemente de sua categoria funcional ou política, sujeita-se ao julgamento do Tribunal, desde que como tal se apresente, no bojo das contas que seja chamado a prestar.

Vem, a propósito, decisão memorável do Supremo Tribunal Federal, proferida no Mandado de Segurança nº 96.644-7, oriundo da Paraíba, impetrado pela Mesa da Câmara de Vereadores da Capital, sob a alegação de que o Tribunal de Contas não poderia impor sanções aos membros daquela Casa, por serem eles agentes políticos, não sujeitos ao julgamento da Corte de Contas.

Decidiu o Excelso Pretório:

Aplicáveis que se fazem, no plano municipal, as regras dos arts. 70 a 72, da Constituição, consoante resulta dos arts. 13, IV, e 16, da referida Lei Maior da República, não há deixar de reconhecer, no caso a competência do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, para proceder à inspeção realizada, de que resultou a decisão impugnada da Corte de Contas. Não houve, de outra parte – prossegue o Supremo Tribunal – abuso de poder do Tribunal impetrado, na medida em que, examinando as situações apuradas e as irregularidades, na Câmara Municipal, procedeu no sentido de se repararem.

Outros Tribunais se têm manifestado no mesmo sentido, a exemplo do Tribunal de Justiça da Paraíba que, no julgamento do Mandado de Segurança nº 50, impetrado por Prefeito condenado pelo Tribunal de Contas a devolver dinheiro irregularmente utilizado, assim se pronunciou:

O exame preliminar da prestação de contas da Prefeitura indicada, exercício de 1986, revelou veementes indícios de graves irregularidades e, por isso, realizaram-se inspeções “in-loco” e foram demonstradas as escriturações de gastos inexistentes, fato tipificador de apropriação indébita de dinheiro público. Esse o motivo por que se imputou ao Prefeito (o ora requerente), que foi o ordenador da despesa, a responsabilidade pelo débito apurado, tudo nos termos do art. 71, parágrafo 3º da Carta Federal. O Tribunal era competente para a determinação – conclui o Acórdão – pois o controle da administração financeira e orçamentária não se restringe à emissão de pareceres prévios, mas compreende o julgamento das contas daqueles que tenham causado prejuízo ao erário.

Também no Mandado de Segurança nº 53/90, o mesmo Tribunal proclamou:

De plano, uma observação: quem prestou contas, como afirma o impetrante, foi ele próprio na condição de Prefeito Municipal à época. Se essas contas apresentaram irregularidades com danos causados ao erário público, independente do Prefeito ser Agente Político ou Administrativo, o órgão julgador das contas tinha competência constitucional para imputar o débito.

Ademais, não tivesse o TC a competência discriminada no texto constitucional para apreciar contas irregulares, como ocorreu na hipótese, competência teria para apreciar as contas do Prefeito Municipal, como ordenador de despesa e administrador da coisa pública, poderes esses emanados da sua própria condição de Agente Político como o é.

O mesmo entendimento foi expresso no Mandado de Segurança nº 54/90, da seguinte forma:

A interpretação dada pela impetrante ao

art. 71, inc. II, da Constituição Federal, não corresponde ao entendimento do nosso Tribunal, pois como frisou a douta Procuradoria de Justiça, ao Tribunal de Contas do Estado compete julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores etc., estendendo esse poder jurisdicional à fiscalização do dinheiro público. É evidente, como acentuou o mencionado parecer, que entre esses administradores estão aqueles dos três Poderes, fazendo parte destes o Poder Executivo Municipal, que, no ano de 1986 era representado pela Impetrante.

A propósito de contas, vale lembrar importante decisão do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso em Mandado de Segurança nº 119-PB, na qual proclama:

A expressão "contas devidas" constante do art. 15, parágrafo 3º, letra c, da Constituição de 1967, vigente à época do ato impugnado, há de ser entendida como "contas corretas", não bastando, portanto, para afastar a possibilidade de intervenção a simples apresentação das mesmas.

Peço desculpas aos companheiros por estar citando, apenas, decisões do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba ou com elas relacionadas. É que a exigüidade de tempo impediu-me de proceder a pesquisas junto aos repertórios jurisprudenciais de outras Cortes de Justiça estaduais que, tenho certeza, já se pronunciaram, também, sobre a matéria, haja vista a inconformação de muitos que não se resignam com o exercício pleno das atribuições conferidas aos Tribunais de Contas.

Para possibilitar o desempenho da competência de julgar essas contas é que a Constituição empresta aos Tribunais o poder de realizar, por iniciativa própria ou por solicitação dos órgãos do Poder Legislativo, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; de fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados aos órgãos públicos; de aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, inclusive multa; de assinar prazo às

autoridades responsáveis para o exato cumprimento da lei; de sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado; de examinar a legalidade, a legitimidade, e a economicidade dos gastos públicos, assim como a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas.

Exercitando tais atribuições, as Cortes de Contas auxiliam o Poder Legislativo respectivo no exercício do controle externo. Daí se dizer que o Tribunal de Contas é um órgão auxiliar do Poder Legislativo. Não devemos ter medo dessa expressão. Ela pouco significa diante do verdadeiro papel que aos Tribunais de Contas é dado desempenhar, na defesa da moralidade administrativa. Órgão auxiliar, sim. Nunca, porém, órgão subordinado ou preposto de qualquer dos Poderes constituídos. Não foi sem razão que Ruy Barbosa já o idealizara intermediário entre a Legislatura e a Magistratura. Compete a cada um dos nossos Tribunais lutar para que as Cortes concretizem os ideais defendidos pelo genial baiano.

Este Congresso deverá ser ocasião oportuna para que avaliemos o desempenho dos Tribunais de Contas sob a égide da Constituição de 5 de outubro de 1988 e para que colhamos sugestões visando ao aprimoramento das nossas instituições controladoras. Isso é o que sugere o elenco de teses apresentadas à consideração do Congresso, nas quais sobrelevam temas relacionados com a legitimidade e a economicidade dos gastos públicos, a eficácia de título executivo, a publicidade oficial, o concurso público, a estrutura e o funcionamento dos Tribunais de Contas, o sigilo bancário etc.

Aliás, com relação ao último assunto, é imperioso que este Congresso se posicione, de maneira incisiva, pela reformulação da lei respectiva, a fim de que se dê, expressamente, aos Tribunais de Contas o poder de requisitar dos estabelecimentos de créditos as informações que deles necessitem para instruir as decisões de sua competência, sem que se possa contra isso opor a alegação do sigilo bancário. Como bem já disse o Ministro Seabra Fagundes não deve o sigilo bancário ser utilizado para acobertar atos de manifesta improbidade administrativa.

Senhor Governador do Estado, Joaquim Francisco Cavalcanti.

Senhor Presidente do Tribunal de Contas do Estado, Conselheiro Fernando José de Melo Correia:

Renovo, nesta oportunidade, em nome das delegações que aqui se encontram, o nosso contentamento em receber a vossa hospitalidade, durante os dias de realização deste conclave. É sempre uma alegria visitar esta cidade, tão rica de humanismo, tão pródiga em manifestações folclóricas, tão cheia de música, de folguedos, de frevos e maracatus. Cidade cujos rios e pontes, numa simbiose incomum, conseguem criar a poesia com que poetas de todo o Brasil a têm cantado, tornando-a a cidade mais versejada de nosso País.

Os valores intelectuais e artísticos desta urbe que, hoje, nos recebe se têm ressaltado em manifestações que permeiam o cenário brasileiro das letras, das artes, das ciências sociais. Deles são exemplos imorredouros Manuel Bandeira, Joaquim Cardozo, Mauro Mota, Carlos Pena Filho e Ascenço Ferreira, na poesia; Gilberto Freyre, na sociologia; Álvaro Lins, na diplomacia; Annibal Fernandes e Antiógenes Chaves,

no Jornalismo; Lula Cardoso Ayres e Vicente do Rego Monteiro, nas artes plásticas; Nelson Ferreira, na música popular, para citar apenas alguns dos que já se foram e que se notabilizaram em suas respectivas áreas de atuação.

Conviveremos, prazerosos, com esta cidade plena de tradições e de história, que guarda em si prédios seculares e instituições centenárias, a exemplo do Teatro Santa Isabel, palco de célebres campanhas cívicas, como a campanha da Abolição e a campanha republicana e a exemplo, também, de sua velha Faculdade de Direito que, juntamente com a de São Paulo, constitui a gênese do ensino jurídico no Brasil e do Diário de Pernambuco que ostenta, orgulhoso, a condição de “o mais antigo jornal em circulação da América Latina”.

Mas o que mais nos alegra, com certeza, é recebermos a hospitalidade dos que fazem o Tribunal de Contas do Estado, à frente do qual se acha o Conselheiro Fernando José de Melo Correia, cujo trabalho, esforço e dedicação constituem uma garantia do êxito que terá este XVI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil.

(*) O conselheiro Flávio Sátiro Fernandes é presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.