

NOTAS SOBRE TRIBUNAL DE CONTAS

I — Colocações genéricas

O fortalecimento do Estado de Direito e das instituições democráticas (em consequência do fracasso dos regimes absolutistas) fez surgir a idéia do Controle da Execução Orçamentária pelo Parlamento, com o objetivo de se verificar os desperdícios do dinheiro público e os gastos irregulares. Se o Parlamento (ou Congresso) é que detém a efetiva representação popular, a ele se deve prestar contas.

O Parlamento fiscalizava as despesas através de funcionário, denominado de Auditor Geral (e de forma muito precária). Este tipo de Controle ainda vigora na Inglaterra, Estados Unidos, Irlanda, etc.

Com a Revolução Francesa, o Parlamento Francês, após constatar a ineficiência do sistema de controle direto das contas criou (por volta de 1807) a "Cours de Comptes", Órgão de Jurisdição Administrativa, com competência de fiscalizar as contas do governo e a execução do Orçamento.

Se antes (da Revolução Francesa, sobretudo) imperava o princípio de que "le roi ne pas de responsabilité", ou "le roi ne peut faire de faute", depois com o Poder institucionalizado e o avanço da teoria da tripartição (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário), passou a valer o Princípio da Responsabilidade dos Administradores Públicos.

O Art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão estabeleceu que "la

société a le droit de demander compte a tout agent publique de son administration".

De início, fiscalizavam-se os Contadores, chegando, posteriormente, aos Ministros e às entidades privadas, subvencionadas pelo Governo.

O Controle das Contas do Governo é universalmente adotado, inclusive pelo Vaticano (Estado atípico), como forma de velar pela coisa pública, coibindo-se os atentados à legalidade, à probidade e moralidade administrativa; tutelando a fidelidade à Lei Orçamentária; e fiscalizando a guarda e o emprego do dinheiro público.

Basicamente, pode-se dizer que o Controle Externo das Contas se bifurca em dois sistemas:

a) o estritamente legislativo — através de Auditor Geral, ou Controlador Geral responsável perante o Congresso ou Parlamento; e

b) Jurisdicional — através de Órgão Colegiado, com autonomia, embora funcionalmente ligado ao Congresso ou Parlamento, que utiliza Processo quase-judicial de apreciação das Contas.

O Sistema Jurisdicional de Contas, cujo Controle está afeto a um Tribunal, é adotado por diversos países, entre eles França (precursores), Bélgica, Itália, Espanha, Áustria, Brasil, Polônia. Portugal, Grécia e recentemente o Chile e o Japão.

II — No Brasil: Síntese Histórica

A Constituição Provisória da República do Brasil, publicada pelo Decreto nº 510, de 22.06.1890, na mesma linha da Constituição do Império de 1824, não dispôs

sobre o Tribunal de Contas que só foi criado em 07.11.1890, pelo Decreto nº 966-A.

A partir de 1891, com a promulgação da Constituição da República pelo Congresso

Constituinte, é que o Tribunal de Contas ganhou "status" Constitucional.

O Art. 89 (Disposições Gerais) estabeleceu a Competência do Tribunal de Contas para "liquidar as Contas da Receita e Despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso."

Seus membros eram nomeados pelo Presidente da República, após a aprovação do Senado. E só perderiam os seus Cargos por Sentença.

A Emenda Constitucional de 1926 deu ao Tribunal de Contas o mesmo tratamento (também ao Art. 89 das Disposições Gerais e com idêntica redação).

A Constituição de 1934 inaugurou uma nova era para o Tribunal de Contas.

O Capítulo VI, do Título I, trata dos "Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais", a saber: O Ministério Público (Art. 95/98); o Tribunal de Contas (Art. 99/102); e os Conselhos Técnicos (Art. 103 e parágrafos).

A partir daí, o Tribunal de Contas teve bem definidas suas autonomia e competências, merecendo destaque:

- a) seus Ministros tinham as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema;
- b) as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários, para organizar seu Regimento Interno e Secretaria;
- c) obrigatoriedade de registro de contratos e

atos da Administração Pública que interessem à despesa e à receita, ou de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro (sem o registro, o ato não se completava; e ficava com execução suspensa);

d) dar Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República.

Posteriormente, a Constituição outorgada de 1937, num único artigo (Art. 114), mantém o Tribunal de Contas com as seguintes atribuições: acompanhar a execução Orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos; e dizer da legalidade dos contratos celebrados pela União.

A Constituição promulgada de 1946 abrigou o Tribunal de Contas nos Arts. 76 e 77, determinando sua sede, Jurisdição, forma de nomeação e garantias dos seus Ministros idênticas aos Ministros do Tribunal Federal de Recursos, restabelecendo a eficácia executiva de suas decisões (ao contrário da C.F. de 1937).

As Competências estavam demarcadas no Art. 77, com semelhança à Emenda Constitucional de 1926.

A Constituição de 1967, dispoendo sobre o Tribunal de Contas no Art. 71 a 73, reafirmou a eficácia executiva e vinculativa de suas decisões criando mecanismos de execução (Art. 73, 5º, "a", "b" e "c").

A Emenda Constitucional de 1969 (Art. 70 a 72) não destoou do texto original da Carta de 1967.

III — A Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 disciplinou a competência dos Tribunais de Contas, ampliando-a em relação a Constituições anteriores, no Art. 71 e incisos.

No exame do Art. 71 da Constituição Federal, com onze incisos e quatro parágrafos, concluímos que os Tribunais de Contas têm as seguintes competências, conforme classificação

de Eduardo Gualazzi:

a) **Verificadoras** — Quando aprecia as Contas dos Governadores, dos Prefeitos, das Mesas de Câmaras (Art. 71, I, c/c o Art. 31, 1º e 2º, ambos da C.F.), emitindo Parecer Prévio que é submetido às Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais;

b) **Julgadoras** — Quando julga as contas dos administradores e quaisquer responsáveis

por dinheiros, bens e valores da Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional (Art. 71, II, da CF), proferindo, nesta hipótese decisões que se formalizam em Acórdãos;

c) **Declaratórias** — Ao se pronunciar sobre a legalidade, ilegalidade ou inconstitucionalidade (Súmula 347 do STF) de atos de admissão de pessoal a qualquer título, na administração pública direta, indireta e fundacional (salvo para os Cargos em Comissão), bem como as concessões de aposentadorias, reformas e pensões (Art. 71, III). Também nestas hipóteses os Tribunais proferem decisões, negando ou concedendo registro.

d) **Inspetivas** — Quando realiza inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial (Art. 71, IV);

e) **Fiscalizatórias** — Ao fiscalizar as contas públicas e aplicações de recursos públicos repassados através de acordos, convênios e outros instrumentos (Art. 71, V e VI);

f) **Punitivas** — Ao aplicar sanções previstas em Lei aos responsáveis por ilegalidades de despesas ou irregularidades de Contas (entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (Art. 71, VIII);

g) **Executórias** — Quando assina prazo para que órgão ou entidade adote providências ao exato cumprimento da Lei (uma vez verificado o cometimento de ilegalidade); ou susta, se não atendido, a execução de ato impugnado (a decisão deve ser comunicada às Assembléias Legislativas ou às Câmaras Municipais, conforme o caso — Art. 71, IX e X; c/c o Art. 113, 2º, da Lei nº 8.666/93).

IV — Natureza Jurídica das Decisões

O Tribunal de Contas não é órgão integrante do Poder Judiciário. Também não integra o Poder Legislativo, nem dele é dependente, não obstante lhe preste auxílio (ou cooperação), na função de Controle Externo da execução orçamentária.

A Corte de Contas é órgão constitucional autônomo de permeio. Atua entre os Três Poderes, fiscalizando os atos de Administração, sob dupla perspectiva: da conformação legal (se do ponto de vista do Direito Administrativo não houve cometimento de Vício ou Ilegalidade — seja quanto à legitimidade ou competência da autoridade; forma; motivo); e da regularidade da despesa — aspecto financeiro-orçamentário.

Suas decisões são atos administrativos, formais, vinculados (não discricionários), fundamentados e auto-executáveis.

O 3º, do citado Art. 71, da Constituição Federal estabelece que “As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.”

Diante desse quadro, surge a seguinte indagação, sobretudo de parte de Prefeituras e

Câmaras: quando o Parecer Prévio, emitido pelo Tribunal de Contas sobre Contas do Prefeito deixar de prevalecer, por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (Art. 31, 3º da CF) pode, mesmo assim, um débito, ou multa, ser cobrado do responsável?

A resposta está contida no referido Art. 71, 3º, da CF, que atribui às decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito eficácia de título executivo, com presunção, portanto, de liquidez e certeza.

Logo, o débito (restituição de valor ou multa) nela consubstanciado constitui dívida ativa não-tributária da União, do Estado ou do Município, exigível executivamente pelo rito da Lei de nº 6.830, de 22.09.80 (Art. 2º).

O julgamento das Câmaras Municipais ou Assembléias são de natureza Político-Administrativa, não desconstituindo a responsabilidade civil ou penal do causador do dano ao erário.

Então, o Parecer Prévio (ou qualquer outro tipo de decisão do Tribunal de Contas) que vier a ser rejeitado pela Câmara há, mesmo assim, de subsistir para efeito de se exigir do respon-

sável o pagamento do débito imputado e ou como prova pré-constituída para iniciar ação penal com base no Decreto-Lei nº 201/67, caso a irregularidade constatada esteja nele tipificada.

As decisões do Tribunal de Contas, para terem eficácia, não dependem de homologação do Poder Executivo, do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário, como acontece nos países do sistema do “administrador-juiz”.

Nesses países (como, por exemplo, Portugal durante o século XIX até a década de 1930), o Órgão emite Parecer sobre determinado caso que pode ser, ou não, cumprido, dependendo da homologação do Poder Executivo.

O mesmo não ocorre com o sistema dos Tribunais Administrativos (caso do Brasil) que adotou processo de controle quase-judicial, segundo um ordenamento (ORDEELY PROCEEDING) pré-estabelecido, de forma que os jurisdicionados tenham assegurados o contraditório e ampla defesa.

O Tribunal de Contas, como Órgão de Jurisdição Administrativa, tem autonomia e suas decisões são auto-executáveis (“self executing”). Só deixarão de prevalecer se questionadas judicialmente, por via de embargos à execução pelo rito da Lei nº 6.830/80, quando se tratar de imputação de débito ou multa; ou por ação desconstitutiva, for proferida sentença que retire sua eficácia e validade.

E mais. Nos termos preceituados pela Lei Complementar nº 64/90 (Lei de inelegabilidade), Art. 1º, I, “g”, os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável, ou por decisão irrecorrível do órgão competen-

te, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida a apreciação do Poder Judiciário são inelegíveis para as eleições que se realizarem nos cinco anos seguintes, a partir da data da decisão.

O órgão competente a que se refere a Lei é o Tribunal de Contas, pois a ele foi conferido o juízo constitucional para proferir decisões sobre as contas dos administradores públicos (Art. 71, I e II, da CF), da Administração Direta ou Indireta da União, Estados e Municípios.

A este respeito merece realce decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, do teor seguinte:

“PRESTAÇÃO DE CONTAS: Ação proposta por Município contra ex-Prefeito. Inadmissibilidade. Incompetência *ratione materiae*. Carência. Constituição Federal.

Ementa: O Poder Judiciário é absolutamente incompetente para tomar e julgar as contas do Prefeito ou ex-Prefeito (TJSC, 4ª C. Cível, Ap. Cível nº 35.387, j. em 06.06.91, Rel. Des. Nestor Silveira).”

Por fim, as decisões dos Tribunais de Contas são passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, consoante prescrição do Art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, caso estejam acoimadas de ilegalidades, ou proferidas em desacordo com devido processo legal.

Em 27.09.94.

MÁRCIO JOSÉ ALVES DE SOUZA

BIBLIOGRAFIA

1) Amaral, Diogo Freitas — Curso de Direito Administrativo, Livraria ALMEDINA — Coimbra, Vol. I e IV.

2) Gualazzi, Eduardo Lobo Botelho — Regime Jurídico dos Tribunais de Contas — RT

3) Baleeiro, Aliomar — Uma Introdução à Ciência das Finanças — FORENSE.

4) Ferreira, Wolgran Junqueira — Comentários à Constituição de 1988 — JULEX, Vol. II.

5) Pinheiro, Hésio Fernandes — Técnica Legislativa e as Constituições do Brasil, Livraria Jacinto, Editora A Noite.

6) Rosas, Roberto — A Função Jurisdicional do Tribunal de Contas, RDA, Vol. 93.

7) Costa, Carlos Cassimiro — Funções Jurisdicionais e Administrativas dos Tribunais de Contas, Tese apresentada ao I Congresso dos Tribunais de Contas, São Paulo 1958.