

# “OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A REVISÃO CONSTITUCIONAL”

HOMERO SANTOS

Ministro do T.C.U

## I — INTRODUÇÃO

**A**tendendo ao honroso e amável convite do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e da operosa Associação de seus funcionários, tenho a grata oportunidade de dirigir algumas palavras aos nobres dirigentes e servidores do TC/PE e demais autoridades e participantes deste Seminário que integra o ciclo de eventos sobre a revisão constitucional.

Antes de tudo, devo, por dever de consciência, exaltar a importância das pessoas, dos fatos e dos acontecimentos que marcaram e marcam a Cultura e a História de Pernambuco. Minhas homenagens, portanto, ao nobre e heróico povo pernambucano. E o faço lembrando uma célebre oração do hino estadual, que, além de lapidar, é por demais verdadeira: “A República é filha de Olinda/alva estrela que fulge e não finda”.

E acrescento a essa agradável e feliz redescoberta histórica, que o TCU conta, nos dias atuais, com um filho ilustre das terras pernambucanas. Refiro-me ao Eminentíssimo Ministro MARCOS VINÍCIUS VILAÇA, que, dentre tantas outras lições, legou aos estudiosos da Justiça de Contas magnífico trabalho especializado, ao relatar as Contas do Governo da República de 1989, oportunidade em que sintetizou, com o brilho e a retórica poética que lhe são peculiares:

**“A atividade de controle que o Tribunal de Contas exerce tem, hoje, configuração essencialmente democrática, vez que ela decorre da vontade popular revelada por meio dos constituintes. O TCU é hoje, mais do que nunca, componente do esplendor democrático que vive a Nação.”**

Quanto ao tema proposto, verifico que o mesmo está colocado na ordem do dia nas Cortes de Contas, uma vez que, ainda recentemente, na XXVIII (vigésima oitava) Reunião do Conselho Dirigente do Centro de Coordenação dos Tribunais de Contas do Brasil, que se realizou em Foz do Iguaçu/PR, nos dias 26 e 27 de abril findo, foram justamente estudadas e debatidas questões relevantes sobre a futura REVISÃO CONSTITUCIONAL.

A propósito, houve, inclusive, a criação do Grupo de Revisão Constitucional, composto por um representante de cada Corte de Contas e presidido pelo Conselheiro do TC/DF — Dr. FREDERICO AUGUSTO BASTOS, atual Secretário Executivo do Centro de Coordenação dos Tribunais de Contas do Brasil e Presidente da ATRICON — Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. O referido Grupo reunir-se-á, em Brasília, no dia 31 de maio próximo, ocasião em que os seus membros devem tratar do posicionamento da respectiva Corte e de seus pares sobre o possível impacto das futuras mudanças na Constituição Federal. Além disso, o Grupo cuidará da estratégia e das medidas a serem adotadas, com o fim de fortalecer o Sistema Tribunais de Contas na Constituição Federal.

Na verdade, as Cortes de Contas vêm incorporando a cada dia que passa a necessidade de se manterem unidas num estreito relacionamento e conagração, e numa devoção, ainda maior, aos seus deveres constitucionais de valorização e aperfeiçoamento do Controle Público, razão pela qual são sempre oportunos todos os

debates e discussões, objetivando o aprimoramento do Sistema Tribunais de Contas do Brasil, ao mesmo tempo em que se procura sensibilizar a sociedade civil para a importância, a universalidade e a essencialidade das Cortes de Contas, demonstrando o trabalho que já vem sendo desenvolvido pelo CONTROLE EXTERNO.

Aliás, entre outras deliberações, o Conselho, na referida Reunião, aprovou o Regimento Interno e o Temário do 17º Congresso de Tribunais de Contas, que terá início no dia 22 de setembro de 1993, em São Luiz, Maranhão, do qual, estatutariamente, são participantes os Ministros e Conselheiros dos Tribunais e Conselhos de Contas do Brasil, tendo por finalidade principal tratar precipuamente das preocupações existentes com relação às eventuais mudanças na Constituição Federal, que serão decididas pelo Congresso Nacional, provavelmente, entre outubro e dezembro do corrente ano, no tocante à “Fiscalização Contábil, Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial” da Administração Pública.

Desde logo, devo ressaltar que não pretendo apresentar uma conferência propriamente dita, mas apenas expor algumas considerações sobre as atividades inerentes ao CONTROLE EXTERNO, a cargo dos Tribunais de Contas.

Estou convencido de que, em essência, no que se refere ao Controle Externo, nada deve ser mudado na futura revisão constitucional; ao contrário, penso que o fortalecimento e o aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Fiscalização das Contas Públicas passam necessariamente pela manutenção das prerrogativas e atribuições que foram conferidas, pela Carta Política de 05.10.1988, aos Tribunais de Contas, motivo pelo qual pretendo me ocupar, inicialmente, do que já vem sendo feito e do que ainda se está por fazer em matéria de CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS.

Para melhor compreensão dessa matéria, dois aspectos precisam ser dissecados.

Primeiramente, a concepção de Estado: definido como sendo um povo politicamente organizado sobre uma base territorial, detentor de uma ordem jurídica, buscando dar à sociedade os meios adequados ao alcance e à satisfação das aspirações comuns, e que não se subordina ou aceita injunções de qualquer outra forma de poder. A União, os Estados-Membros e os Municípios são entes de personalidade jurídica de direito público (pessoa jurídica), criados em nome do Estado e pelo Estado, voltados para a consecução de seus objetivos, ou seja, o pleno atendimento das aspirações da sociedade.

O outro conceito a ser demonstrado é o da tripartição do Poder, sendo hoje a forma mais bem sucedida do seu exercício aquela que consagra, no Estado, as suas três espécies: o Legislativo, a quem cabe fazer as leis (aspirações coletivas da sociedade); o Executivo, a quem compete “executar as resoluções públicas” (leis); e o Judiciário, a quem cabe aplicar as leis, nas relações entre os indivíduos e entre o indivíduo e o Estado. Como se percebe, o timoneiro do exercício do Poder, numa sociedade democrática, é a lei.

As Cartas Políticas Brasileiras consagraram esta divisão, estabelecendo, naquela que se encontra em vigor, que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Resguardando a autonomia dos poderes, a Lei Maior previu mecanismos de controle (fiscalização) de um poder sobre o outro. Como bem definiu o Mestre do Direito Administrativo, Hely Lopes Meirelles:

**“controle, em tema de administração, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”**

Este papel, sem ferir o princípio da independência dos poderes, é desempenhado sob os aspectos administrativo, judicial e político. O controle administrativo é exercido

no âmbito do próprio poder ou da unidade da administração, enquanto que o judicial decorre do princípio de que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Já o controle político (legislativo)

abrange as ações da administração pública, não só pelo crivo da constitucionalidade e legalidade mas, também, à luz da supervisão administrativa e política, sob os enfoques orçamentário, programático e operacional.

## II — CONTROLE FINANCEIRO EXTERNO

Tradicionalmente, o Legislativo é o poder financeiro, porquanto a ele compete autorizar a instituição de impostos, consentir nas despesas públicas e tomar contas dos que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem DINHEIROS, BENS e VALORES PÚBLICOS ou pelos quais o PODER PÚBLICO responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária.

A esse controle político, exercido pelo Legislativo, dá-se o nome de Controle Externo. Todavia, o controle legislativo tem duas vertentes: a política propriamente dita e a técnica. O controle eminentemente político, em um plano soberano, objetiva fiscalizar o Estado no alcance das aspirações nacionais, exteriorizadas nos programas e metas de governo, devidamente traçados pelos orçamentos. Estes, com o advento da nova Carta Constitucional, são prévia e anualmente fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, em consonância com o Plano Plurianual. Na outra vertente, está o controle técnico, voltado especificamente para a fiscalização financeira, patrimonial, orçamentária, contábil e operacional, cuja apreciação se processa exclusivamente sob o aspecto da legalidade, legitimidade e economicidade. Para esta incumbência, têm os Poderes Legislativos, como órgãos auxiliares, os Tribunais de Contas e os Conselhos de Contas, no âmbito das respectivas jurisdições.

Não obstante o tempo decorrido, ninguém melhor que Ruy Barbosa soube, com precisão e justeza, definir o Tribunal de Contas:

**“... corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil (...) Convém levantar entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetuação das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças”.**

Ruy, em sua época, preconizava o “controle a priori” da despesa pública, pelo qual o contrato com a administração pública somente poderia ser dado à execução após seu registro no Tribunal de Contas. Este procedimento foi abolido pela Constituição de 1967, que, em substituição, determinou passasse o controle a ser exercido através do julgamento das contas anuais dos gestores e da realização de auditorias, efetivado, portanto, **a posteriori**. Não me cabe, nesta oportunidade, dizer do acerto ou não da mudança procedimental, uma vez que decorreu da vontade política de estabelecer nova sistemática do exercício do controle. Todavia,

parte dessa atribuição retorna, de forma implícita, com a Constituição de 1988, que conferiu ao Tribunal a competência de **“assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”** (art. 70, IX) e, ainda, **“sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal”** (inciso X).

Com efeito, a ação fiscalizadora do TCU foi efetivamente ampliada e fortalecida pela nova Constituição, que definiu de modo claro todo o Sistema de Controle Público, adequando-o à atual realidade política, social e histórica da Nação. Isso vem projetar um desafio, a curto prazo, representando o afastamento progressivo do formalismo do antigo sistema e maiores compromissos perante o Poder Legislativo e a Opinião Pública, sugerindo rapidez, segurança e eficiência no exercício do controle das Finanças Públicas.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, que auxilia o Congresso Nacional no exercício desse **“munus”** oriundo dos princípios democráticos e constitucionais, é um órgão público independente e autônomo, desvinculado da estrutura e organização administrativa e aumentado em suas atribuições pela Carta Magna de 05.10.88, e visa comprovar a legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade e a regularidade da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento e administração dos dinheiros, bens e valores públicos, bem como, a fiel execução dos orçamentos da União e programas de Governo.

É, por excelência, um instrumento técnico de avaliação da probidade da Administração Contábil, Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial dos Três Poderes da União.

Ninguém mais duvida de que, a atuação dos TCs assume importância fundamental no

campo do controle externo e constitui, como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, tema de irrecusável relevância.

Chego mesmo a acreditar que não se deveria discutir mudanças. O que se deseja é vê-los atuando com eficiência e eficácia. O que se precisa é reduzir, progressivamente, o período de tempo entre a ocorrência do fato e a ação fiscalizadora, objetivando maior eficácia do Controle e buscando a desejada simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciam como meramente formais.

É necessário, então, que sejam priorizadas as questões que envolvam significativos montantes de dispêndios públicos, evitando-se, assim, que o exame de milhares de processos, cujas irregularidades detectadas pouco representam financeiramente, possa descuidar do controle eficaz daqueles com maior representatividade monetária, muitos dos quais sequer são remetidos ao TCU, a exemplo dos processos de **dispensa e inexistência de licitação ou de operações de crédito das Estatais com o Exterior**.

Nesse ponto, os agentes do Controle Externo não desconhecem a enorme massa de dinheiro público movimentada pelos Órgãos da Administração Pública, seja com a manutenção da máquina administrativa, seja com a realização de despesas para a execução dos diversos programas de Governo ou para permitir a continuidade de investimentos em projetos complexos iniciados em exercícios anteriores.

Daí a premência do uso de eficientes mecanismos de fiscalização **“pari passu”**, com técnicas e métodos modernos e tratamento adequado das informações automatizadas e processadas eletronicamente, o que, por certo, exige o aprimoramento constante dos quadros e a ampliação dos recursos humanos.

### III — TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

**C**omo já destacado em diversas oportunidades, a Constituição de 1988 explicitou e ampliou as atribuições e competências dos Tribunais de Contas, consignando grandes avanços em relação ao texto constitucional anterior, sobre os quais passo a discorrer, em rápidas linhas.

O primeiro avanço é o que dá efetividade às impugnações dos contratos irregularmente firmados pela administração. A sustação desses contratos, uma vez impugnados pelo TCU, era de competência exclusiva do Congresso Nacional que, recebida a comunicação e não se pronunciando em 90 dias, tornava insubsistente a decisão da Corte de Contas, dando como válido o ato praticado. Hoje, detectada a irregularidade, o Tribunal comunica ao Legislativo e, se este não se pronunciar no prazo de 90 dias, a Corte de Contas poderá decidir a respeito. O silêncio do Congresso Nacional em matéria de impugnação de contrato, a partir da Constituição de 1988, não mais convalida o ato do gestor. Isto significa maior autonomia do Tribunal para se manifestar sobre o assunto.

Um segundo avanço, garantidor, em nível constitucional, dos resultados do poder de fiscalização do TCU, está previsto no 3º do art. 71 da CF, que confere às decisões do Tribunal a eficácia de título executivo. Digo que é uma evolução por se tratar de norma expressa no texto constitucional. Outrossim, de não menos significativa importância, é a inclusão, sob a jurisdição do TCU, de todos os negócios do Estado, aí consideradas, também, as contas das empresas nacionais e das empresas supranacionais de cujo capital social participe a União. Da mesma forma, a fiscalização dos recursos repassados mediante acordos, ajustes, convênios e outros instrumentos congêneres, aos Estados, ao

Distrito Federal e aos Municípios (art. 71, inciso V e VI).

Traz a nova Constituição, em seu bojo, verdadeira inovação referente a Auditoria, através de “exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro”, a ser feito por uma Comissão Mista do Congresso Nacional, com força legal de comissão parlamentar de inquérito, contando para este fim com o concurso do TCU, de conformidade com expressa autorização constitucional (1º do art. 26 do ADCT).

No Relatório sobre as Contas do Governo de 1990, consignei sobre o endividamento externo:

**“ Cabe, ainda, ressaltar que o Tribunal de Contas da União, no exercício de sua missão constitucional e, diante da relevância do assunto, já iniciou ações de fiscalização referentes ao endividamento externo brasileiro quando determinou, ao acolher voto do eminente Ministro PAULO AFFONSO MARTINS DE OLIVEIRA, que a 7ª IGCE, nas contas do Banco Central do Brasil, a partir do exercício de 1990, examinasse em detalhe e em profundidade, elaborando relatórios circunstanciados, a questão da dívida externa do Brasil.**

**No último congresso da INTOSAI, realizado em junho de 1989, em Berlim-Alemanha, um dos mais importantes temas que se discutiu foi a necessidade de fiscalização da dívida externa por parte dos respectivos Tribunais de Contas dos países devedores, tendo sido aprovada recomendação no sentido de serem os órgãos governamentais federais, estaduais e municipais também examinados no tocante às dívidas contratadas no exterior”**

O exame da legalidade, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, exceto para os cargos em comissão, na administração direta e indireta, é mais uma competência dada ao Tribunal cujo exercício resultará no controle efetivo da política de pessoal da Administração Pública e, por via de consequência, dessa expressiva parcela da despesa pública.

Tal exame está estritamente vinculado ao instituto do concurso público, consagrado no art. 37, I e II, da Constituição que, reformulando toda a experiência histórica, criou a obrigatoriedade de sua realização, também, para as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas pelo poder público.

As controvérsias geradas sobre o referido disciplinamento constitucional, notadamente quanto ao inconformismo de dirigentes e administradores de entidades da administração indireta, foram devidamente aplainadas pela v. Decisão do Excelso Supremo Tribunal Federal, proferida no Mandado de Segurança nº 21.322-1, publicada no Diário da Justiça nº 75, de 23.04.93, tendo como Relator o Eminentíssimo Ministro Paulo Brossard, cuja ementa está vazada nos seguintes termos:

**“CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, INDIRETA E FUNDACIONAL. ACESSIBILIDADE. CONCURSO PÚBLICO.**

**A acessibilidade aos cargos públicos a todos os brasileiros, nos termos da lei e mediante concurso público, é princípio constitucional explícito, desde 1934, art. 168.**

**Embora cronicamente sofismado, mercê de expedientes destinados a iludir a regra, não só foi reafirmado pela Constituição, como ampliado, para alcançar os empregos públicos, art. 37, I e II.**

**Pela vigente ordem constitucional, em regra, o acesso aos empregos públicos opera-se mediante concurso público, que pode não**

**ser de igual conteúdo, mas há de ser público.**

**As autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista estão sujeitas à regra, que envolve a administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.**

**Sociedade de economia mista destinada a explorar atividade econômica está igualmente sujeita a esse princípio, que não colide com o expresso no art. 173, 1º.**

**Exceções ao princípio, se existem, estão na própria Constituição.”**

Outra inovadora competência constitucional do Controle Externo é a da fiscalização das aplicações de subvenções e renúncia de receitas. Dessa apreciação poderá o Congresso Nacional, em sua soberania, avaliar, com segurança, a política de subvenções sociais e econômicas, assim como os benefícios da renúncia de receitas, por meio, dentre outros instrumentos, dos incentivos fiscais.

Ao estabelecer a competência de realização de inspeções e auditorias operacionais, a Constituição Federal deu ao Tribunal de Contas importante instrumento para o exercício de sua missão, passando a Corte a ver os negócios públicos também sob o prisma da eficiência, eficácia e da economicidade. Dessa forma, o controle exercido pelo Tribunal de Contas deixa de ser puramente legal e formal, pois vai além, apreciando a gestão e os fatos administrativos à luz dos resultados produzidos e alcançados, com a apuração objetiva de custos x benefícios.

Mais uma medida, agora de cunho inibidor da desídia para com a coisa pública, é a da possibilidade da aplicação de multa ao responsável por ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, proporcionalmente ao prejuízo causado, em substituição à multa irrisória estabelecida na legislação anterior, que não poderia ser superior a dez salários mínimos. O limite anteriormente fixado para a aplicação da sanção não coibia o responsável

no cometimento das irregularidades e, mesmo quando utilizada, sempre foi alvo de acirradas críticas da imprensa e da opinião pública, sem se levar em conta que o Tribunal se pautava estritamente dentro dos parâmetros da norma legal. Hoje, a multa está fixada, de acordo com a Lei, em 17.973,60 UFIR, equivalente a Cr\$ 275.327.692,92, em seu grau máximo, para aplicação cumulativa com o débito apurado ou, se não houver débito, por infração de normas legais ou regulamentares, em decorrência de gestão ilegítima ou antieconômica, como

também no caso de não atendimento às diligências e determinações da Corte ou quando da obstrução do exercício de suas funções fiscalizadoras.

Um outro instrumento de fiscalização, instituído pela Constituição Federal e agora à disposição da sociedade, é a denúncia. A nova Carta Magna conferiu a “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato” a legitimidade para denunciar, perante o Tribunal de Contas, irregularidade ou ilegalidade na gestão da coisa pública.

#### IV — FORTALECIMENTO DA JUSTIÇA DE CONTAS

**A** verdade é que os dinheiros, bens e valores públicos são bens jurídicos que devem ser tutelados, especialmente pela Justiça de Contas.

No âmbito dessa jurisdição, não se deve deixar escapar ninguém. Nem mesmo os gerentes de empresa privada (art. 70, parágrafo único, art. 74, II), desde que ela goze de subsídios e incentivos fiscais, porque é uma maneira indireta de a sociedade colocar recursos públicos nas mãos daquela entidade.

Todos aceitam, sem divergências, que a plenitude democrática, o fortalecimento do Legislativo e o Estado de direito, exigem a permanente revitalização dos sistemas de controle das contas e das finanças públicas.

A Justiça de Contas não se esgota no TCU. Deve ser entendida com a participação de outras Instituições, como o Congresso Nacional, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Há muitos anos vêm sendo noticiados casos de irregularidades e fraudes dos mais variados tipos, os quais, via de regra, englobam providências em todas as esferas de responsabilidade: civil, penal, administrativa, bem como patrimonial e política.

O povo e a Sociedade andam decepcionados com tantos escândalos sem as devidas punições dos responsáveis. Esperam e desejam que a LEI, o INTERESSE PÚBLICO e a PROIBIDADE prevaleçam nas relações administrativas.

Impõe-se buscar entender que o TCU apenas aplica a lei em casos concretos, ao exercer a sua atribuição constitucional e, assim mesmo, no âmbito da responsabilidade patrimonial.

Os Tribunais de Contas, ao contrário do que pensam alguns setores da Sociedade, não são omissos. Urge que se esclareça que as responsabilidades civil e penal cabem à Justiça. A responsabilidade política é própria dos órgãos de representação popular (Congresso Nacional, Assembléia Legislativa, etc).

Já as responsabilidades administrativa e patrimonial estão ligadas às próprias autoridades e superiores hierárquicos, a que estejam vinculados os agentes públicos e ordenadores de despesa, mas, principalmente, dentro da ampla jurisdição e competência do TCU que, segundo GERALDO ATALIBA (in “Os Tribunais de Contas no contexto

institucional), "... deverá condenar e **executar** a condenação patrimonial do agente público, ou agente de entidade privada que tirou proveito ilícito da ilegalidade praticada por agente público".

A Constituição, no capítulo que trata da Administração Pública (art. 37, 4º), dispõe que os atos de improbidade administrativa importarão na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

O TCU não cria regras além de sua competência. Quem fixa as normas legais é o Legislativo, quem ingressa em juízo para mandar alguém recolher débito porventura existente, sob pena de penhora de seus bens, é o Ministério Público, e quem condena à prisão é o Judiciário.

O Tribunal de Contas atua, como anteriormente ressaltado, na esfera da responsabilidade administrativa a patrimonial.

Assim, muitas questões não podem ser resolvidas pelo Tribunal sem alteração na lei. O fórum adequado para essa discussão, ainda que o TCU possa dar a sua contribuição, é o Poder Legislativo.

Tanto isso é verdade que os novos poderes e atribuições dos Tribunais de Contas só se tornaram efetivos depois da aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei nº 8.443, de 16.07.1992.

Da atual Lei Orgânica do TCU, em rápidas linhas, devo, na oportunidade, destacar alguns enfoques:

a) **da prestação jurisdicional:** não se deixará de apreciar, no mérito, quaisquer contas de gestores de recursos públicos. O arquivamento das contas, com baixa na responsabilidade do gestor, que de fato o exonerava da responsabilidade, mas não lhe julgava as contas, deixou de existir. Hoje, as contas são julgadas regulares, com ou sem

ressalvas, ou irregulares; apenas em casos extremos poderão as contas ser consideradas "ilíquidáveis", com o seu trancamento e arquivamento. O Tribunal só poderá encerrá-las, após transcorridos 5 anos, se não modificadas as condições que lhes determinaram o trancamento, dando baixa na responsabilidade do administrador (art. 20 e 21 e seus).

b) **da busca da eficácia do controle e as novas sanções:** visando garantir a eficácia da fiscalização, a Lei 8.443/92 assegura ao Tribunal o livre acesso a qualquer informação em suas inspeções e auditorias; no caso de sonegação de informações ou descumprimento de diligências determinadas, sujeitar-se-á o responsável à multa, já referida. Também foi dada ao Tribunal a possibilidade de determinar, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável que obstruir, dificultar ou retardar a realização de auditorias ou inspeções e, ainda, quando da iminência de causar novos danos ao Erário ou de inviabilizar seu ressarcimento (art. 43 e 44). Outra importante delegação legal é de poder decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados suficientes para garantir o ressarcimento do dano em apuração (art. 44, 2º). No campo dos contratos, uma medida que veio a dar eficácia à ação do Tribunal foi a declaração de inidoneidade de "licitante fraudador", que o inabilitará como fornecedor ao Serviço Público pelo prazo de cinco anos. Relevante modificação, também, é a da possibilidade de, sem ser ouvido o Controle Interno, transformar os Relatórios de Inspeções e Auditorias em Tomadas de Contas Especiais, cujos processos terão andamento individual e independente das contas anuais ou ordinárias, sem prejuízo de que seus reflexos sejam nestas últimas apreciados, buscando-se, com isso, a agilidade no julgamento, quando configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte



dano ao Erário (art. 46 e 47). A Lei nº 8.443/92 confere ao TCU, quando considerar grave a infração cometida, por decisão da maioria absoluta de seus membros, a prerrogativa de aplicar ao responsável a sanção de inabilitação, “por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, no âmbito da Administração Federal” (art. 60).

Outra penalidade, agora de natureza política, está prevista na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que considera inelegíveis aqueles que “tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, ..., para as eleições que se realizarem nos (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão”.

Sobre o citado dispositivo, vale destacar o Acórdão nº 11.377 do Egrégio TSE, de 1º de setembro de 1990 (cf. Recurso nº 8.974 — classe 4ª — Sergipe — Rel. Min. PEDRO ACIOLLI):

**“I — Demonstrada cabalmente a improbidade administrativa do ordenador de despesas pelo Tribunal de Contas, aplicável o 5º do art. 14 da Constituição, reconhecendo-se a inelegibilidade do candidato, apesar da existência de ação na esfera judicial, que não contesta todos os processos.**

**II — Inteligência do art. 71, 1º, 2º e 3º, e art. 75, da Constituição, que conferem às decisões dos Tribunais de Contas efeitos mais do que opinativos.**

**III — É procedente a impugnação de registro de candidatura se o impugnado teve as suas contas rejeitadas pela prática de atos de improbidade devidamente comprovados, atentatórios à probidade administrativa e à moral, caracterizando-**

**se, assim, o abuso no exercício da função.”**

c) **do inter-relacionamento com o Congresso:** vertentes da mesma fonte, o controle técnico, como não poderia deixar de ser, deve andar **pari passu** com o controle político sem que um avance sobre o outro, colocando-se o primeiro a serviço do segundo, como instituição. Assim, a Lei Orgânica deixa estabelecida, com a exata precisão, a maneira como se efetiva esse inter-relacionamento com o Legislativo. Tal disciplinamento é de suma validade para que não se tente transformar a Corte de Contas em instrumental de atendimento aos interesses político-partidários ou de parlamentares, individualmente. Assim, as Solicitações de Auditorias, por parte da instância política do Controle, deverão ser feitas por uma de suas Casas ou pelas respectivas Comissões Técnicas ou de Inquéritos, não se acatando solicitação individual de parlamentar ou de partidos políticos, salvo se decorrente de denúncia, que tem rito processual próprio, acessível a qualquer cidadão.

d) **da integração com o Controle Interno:** o relacionamento com os órgãos de controle interno se realiza de forma institucional. Compete ao Controle Interno dar suporte às atividades do Controle Externo por intermédio da realização de auditorias nas contas dos responsáveis, com a emissão de relatórios, certificados e pareceres, assim como, em caso de omissão na apresentação de contas, ocorrência de alcance ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou ainda, da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, determinar à autoridade administrativa que instaure a competente Tomada de Contas Especial, comunicando de imediato à Corte de Contas, sob pena de responsabilidade solidária e de sujeição de seus dirigentes às sanções cabíveis.

## V — EVENTUAIS REFORMAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Quanto à questão das eventuais reformas na Constituição, tenho sustentado que a Revisão prevista para outubro não deveria mudar, no essencial, as disposições relativas aos Tribunais de Contas. No máximo, poderia procurar dar mais consistência aos atuais postulados para o efetivo desempenho das atribuições já consagradas.

Afinal, a desejada modernização do País, objetivo precípuo da futura Revisão, deve se ocupar de outros importantes temas, tais como: a redefinição do papel do Estado, a liberação da economia e as reformas política e do sistema tributário. Não se pode esquecer que essa tão propalada Revisão não é para editar uma nova ordem jurídico-constitucional, mas tão-somente rever o que não funcionou ao longo desses cinco anos de vigência da Carta de 05.10.88.

É preciso estar atento para o fato de que nem sempre as mudanças estão sendo projetadas para a revisão constitucional. Nos dias atuais, segundo o Eminentíssimo Conselheiro RAFAEL IATAURO, fala-se na criação da Ouvidoria-Geral da União que, se efetivamente institucionalizada, representaria, por assim dizer, uma verdadeira superposição de controle, elevação de custos e flagrante ofensa ao disposto no art. 74, 2º, da Constituição Federal.

Concretamente, se tivesse que sugerir alguma alteração no vigente Sistema Nacional de Fiscalização das Contas Públicas, minha proposta objetivaria apenas tornar mais rápida e eficaz a atuação dos Tribunais de Contas.

Assim, mantidos os atuais instrumentos de controle, as sugestões seriam dirigidas a torná-los mais eficientes.

O primeiro passo já teria sido dado, sem

necessidade, diga-se de passagem, de modificação do Texto Constitucional, no tocante ao modo de provimento de seus integrantes, através da promulgação, pelo Senado Federal, do Decreto Legislativo nº 06, de 1993, que “regulamenta a escolha de Ministros do Tribunal de Contas da União pelo Congresso Nacional”.

O fato é que alguns apontavam, na forma de provimento dos Ministros e Conselheiros, por indicação exclusiva e pessoal do Chefe do Executivo, uma falha capaz de influir e prejudicar a função das Cortes de Contas de auxiliar o Legislativo a fiscalizar a Administração Pública.

Outra questão que poderia ficar bem clara, seria a competência das Cortes de Contas para, no exercício de suas funções constitucionais, apreciar a constitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, deixando, a partir daí, de aplicar normas, decretos, portarias e demais atos regulamentares, que estiverem em desacordo com a Lei Maior.

Também, nesse aspecto, tem-se presente a Súmula nº 347 do STF: “O Tribunal de Contas no exercício de suas atribuições pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”.

Há quem sustente, de outra parte, que o TC deva inserir-se no Poder Judiciário como “instância especial”, admitindo recursos, com efeito devolutivo, somente para o STF. As decisões teriam, assim, a “vis” de sentença judicial com pronta execução.

Nesse particular, muito já se discutiu sobre a natureza jurídica e posição dos Tribunais de Contas entre os Poderes, sendo que esses debates, freqüentemente, apontam para uma “Justiça Especial”, com jurisdição contábil e financeira, atrelada ao Poder Legislativo.

Na verdade, as Cortes de Contas são órgãos constitucionais, criados e definidos na própria Lei Maior, cujos membros devem ser dotados de condições objetivas para o exercício de suas relevantes atribuições, aos quais são aplicados os chamados “predicamentos da magistratura”, não em benefício pessoal dos mesmos, mas para proteção da alta função que exercem.

Como se vê, tudo ou quase tudo que poderia ser objeto de revisão constitucional, corresponde, fundamentalmente, à ampliação dos poderes já existentes. Tal como ocorre com a legislação vigente que estabelece a inelegibilidade daqueles que não se houveram com zelo no trato da coisa pública, na futura reforma constitucional, poderia ser revista a brecha que hoje existe nesse ponto, pois, quando da impugnação, mediante ação judicial, fica suspensa essa inelegibilidade. Tanto que, recentemente (in D.J. de 24.09.92, p. 16053), o Eg. Tribunal Superior Eleitoral editou a SÚMULA 1, assim redigida:

**“Proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica suspensa a inelegibilidade (Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, I, “g”).”**

Por último, deixei para me referir, àquela que sintetiza a maior de todas as sugestões sobre o tema: os Tribunais precisam, mais do que nunca, ser **executores** das suas próprias decisões. Atualmente, os acórdãos, nos casos de multa, débito ou alcance, bem como na hipótese de indícios de crimes, são remetidos ao Ministério Público para que este os execute.

Segundo meu pensar, na ausência desse poder de executar suas próprias decisões está, provavelmente, a raiz do problema das Cortes de Contas.

No mais, tenho a certeza de que, paralelamente às propostas e sugestões que

venham a ser debatidas na futura revisão constitucional, haverá a colaboração das Cortes de Contas para, pelo menos, aperfeiçoar as normas constitucionais vigentes.

Com efeito, independentemente de qualquer mudança no atual Texto Constitucional, os Tribunais de Contas precisam ser rigorosos e inflexíveis nas auditorias, nos acompanhamentos da arrecadação da receita, nas fiscalizações de recursos repassados a Estados, Distrito Federal e Municípios, nas contas das Estatais, nas aplicações de multas, enfim, em todos os seus julgamentos.

Cabe aqui lembrar mais uma vez as palavras do Ilustre Conselheiro JOÃO FÉDER:

**“O Tribunal de Contas não é uma instituição perfeita, mas, ao contrário do que muitos imaginam, também não é uma instituição ingênua. O Tribunal de Contas não apenas domina a matéria como conhece os fatos; sabe até mesmo quando na administração pública alguém age de boa fé e, por isso, pode inclusive ser tolerante, mas não se deixa enganar; o Tribunal de Contas, sabe, sim, que num procedimento condenável, porque tem origem na própria máfia, os empreiteiros de obras e fornecedores de serviços ou mercadorias ao Estado, por vezes, fazem arreglo e se acumpliciam ao se apresentarem nas chamadas de licitação para, desse modo, auferirem maior vantagem, prática essa que, talvez, só neste momento esteja sendo denunciada publicamente, mas que, nem por isso, está longe de ser exterminada; sabe inclusive que Thomaz Carlyle declarou, há muito tempo, que “com os números se consegue demonstrar tudo” e que esse tudo tanto pode significar uma grande verdade ou uma grande mentira e, assim o sabendo, cumpre com descortino a**

**sua missão. Mas, o faz com discrição, consciente de que sua ação se deve desenvolver com prudência, muito embora não deixe, a não ser excepcionalmente, de ser uma ação pública.”**

A verdade inafastável é que a existência das CORTES DE CONTAS foi, é e sempre será a garantia dos Países Democráticos que se utilizam de mecanismos legítimos e apropriados para assegurar a MORALIDADE ADMINISTRATIVA.

Ainda sobre o tema em foco, não poderia deixar de registrar aqui as palavras do Eminentíssimo Ministro ADHEMAR PALADINI GHISI, proferidas no “Curso de Direito Constitucional voltado para as eventuais reformas da Constituição Federal”, promovido, em setembro de 1992, pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo, em sua palestra sob o título “OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A ATUAL E A PRÓXIMA CONSTITUIÇÃO”, verbis:

**“Entendemos, por imperioso, que a próxima Constituição, fruto dessa revisão, não poderá deixar de contemplar os Tribunais de Contas com uma sólida, indispensável e institucionalizada autonomia orçamentária. O sistema deverá estar atento no sentido de fornecer aos parlamentares revisores o necessário subsídio para a defesa dos interesses maiores dos órgãos fiscalizadores, erigindo**

**essa auto-suficiência financeira à condição de norma constitucional.**

.....  
Se não se quer o controle, desfalque o órgão controlador dos meios de que necessita.

Nesse ponto, entendo oportuno oferecer sugestão, no sentido de que a reforma constitucional venha a assegurar os recursos orçamentários necessários ao bom desempenho, não só do Controle Externo a cargo do Congresso Nacional, por meio do Tribunal de Contas da União, mas também do próprio Controle Interno de cada Poder, já que este tem atribuição constitucional de natureza relevante, inclusive a de apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional.

Assim, para estudo e reflexão, poderia ser sugerida a criação de um Fundo de Desenvolvimento do Controle, administrado pelos Tribunais de Contas, que teriam como receita um percentual incidente sobre cada despesa empenhada, para cobrir os custos do controle.”

Ao encerrar estas palavras, devo renovar meus sinceros agradecimentos e dizer de minha profunda emoção em participar deste auspicioso Seminário.

Aos Ilustres Dirigentes e Servidores do TC/PE e demais Autoridades presentes, recebam minhas homenagens e o meu muito obrigado.

Recife/PE, em 14 de maio de 1994