

Tribunais de Contas: FIM?

"Como certas magistraturas têm o manejo dos dinheiros públicos, é forçoso que haja uma outra autoridade para receber e verificar as contas, sem que ela própria seja encarregada de outro mister." Aristóteles, in "A Política"

O controle do gasto público por um órgão técnico independente é uma das garantias do regime republicano e do Estado democrático. O modelo de controle externo da administração pública instituído pela Constituição Federal de 1988 vem sendo alvo de questionamentos, sobretudo, no atinente à efetividade das decisões dos Tribunais de Contas (TC's) e da forma de escolha dos seus membros.

Posto não se deva falar numa crise institucional generalizada, não há negar-se a necessidade de aperfeiçoamento de muitas instituições públicas do País e o TC não está imune. O que, em 1988, afigurava-se como um primoroso modelo de controle das contas públicas, hoje, passados mais de dez anos, reclama mudanças. No entanto, o problema não pode ser tratado da forma leviana e passional como vem acontecendo. O jornal *Folha de São Paulo*, por exemplo, defendeu, em editorial, a extinção dos TC's e a substituição de suas funções por auditorias privadas. Outra proposta defende a extinção e a incorporação das atuais competências dos TC's por uma comissão de fiscalização do Legislativo.

De pronto, surge uma indagação: poderia o legislador constitucional derivado extinguir os TC's? Verossímil o argumento de que não seria possível a aprovação de Emenda constitucional com este fim. Atentaria contra o princípio constitucional da separação dos Poderes, atingindo, por via oblíqua, a forma *federativa* de Estado, ao afetar a sua organização constitucional e a estrutura dos seus Poderes, como tal delineada no texto originário, produzido pela Assembléia Nacional Constituinte de 86/88. Haveria, neste caso, uma limitação material ao poder de Emenda (CF, Art. 60).

Passando ao mérito da questão, cumpre lembrar as principais competências dos TC's: *julgar* as contas de todos os que administrem recursos públicos; apreciar a legalidade dos concursos públicos e dos atos de admissão e aposentadoria do serviço

público; imputar débito ou multa quando constatar dano ao erário ou grave irregularidade nas contas; auxiliar o Legislativo com a emissão de *parecer prévio* sobre as contas do Chefe do Executivo e apreciar as denúncias formuladas por cidadãos. Ademais, a Lei Maior deu eficácia de *título executivo* às decisões dos TC's de que resulte imputação de débito ou multa.

"Julgar" as contas dos administradores públicos é uma das funções de maior relevo. Sem que se possa quantificar os prejuízos evitados pelo simples exercício do controle, nos últimos 5 anos, só no Estado de Pernambuco, o TC, em razão de dano ao erário e irregularidade nas contas, imputou débito ao responsáveis no valor de sessenta milhões de reais. Parte da doutrina, seguindo as lições de *Seabra Fagundes e Pontes de Miranda*, coloca os TC's como detentores de parcela da atividade jurisdicional, ou seja, conquanto não integram o Poder Judiciário, a decisão do TC que julga as contas dos administradores públicos não pode ser reapreciada pelo Judiciário. Assim, o constituinte teria estabelecido, no próprio Texto Constitucional, uma exceção ao disposto no artigo 5º, XXXV, que estabelece: "*A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*".

Não obstante a razoabilidade do argumento, o fato é que o STF já firmou jurisprudência no sentido de que o Judiciário é detentor do monopólio da tutela jurisdicional. Ao prevalecer esta tese, mitigou-se a efetividade das decisões dos TC's, ao mesmo tempo em que se impediu a desobstrução da Justiça comum, que seria uma das razões da existência de um Tribunal especializado no julgamento das contas públicas. Caberá, portanto, ao legislador constitucional dotar as decisões dos TC's de força judicante, quer incorporando-os ao Poder Judiciário, como Justiça Especial de Contas Públicas, quer estabelecendo expressamente uma exceção ao princípio da unidade jurisdicional.

Em relação ao provimento dos seus membros, a Lei Maior consignou que 2/3 são indicados pelo Legislativo e 1/3 pelo Chefe do Executivo, dentre Auditores (substitutos de ministros ou conselheiros) e procuradores do Ministério Público Especial (MPE). De um lado, estão os indicados pelo Legislativo, legítimo representante do povo. Do outro, os indicados pelo Executivo, com uma feição mais técnica, haja vista que tanto os auditores como os procuradores não de ser aprovados em concurso público. Esclareça-se, no entanto, que o caráter técnico também está presente na indicação do Legislativo. Os indicados pelo Legislativo, parlamentares ou não, devem possuir notório saber nas áreas de interesse do controle, o mínimo de dez anos de experiência, idoneidade moral e reputação ilibada. A Lei Maior, com o escopo de evitar interferências de qualquer matiz – limitadoras da independência dos membros dos TC's – conferiu-lhes as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos da Magistratura.

A rigor, as regras para o provimento dos membros dos TC's estão em harmonia com os princípios democrático e republicano. Modelo de legitimidade incontestável e, diga-se, utilizado em muitos Países desenvolvidos, mormente, naqueles de tradição franco-portuguesa. Quanto ao fato de serem indicados pelo Chefe do Executivo e pelo Legislativo, é bom não olvidar que modelo análogo é adotado na indicação de membros da magistratura em todo o mundo. Nada obstante, em alguns Estados e municípios, os requisitos constitucionais não vêm sendo cumpridos a contento. O "exemplo" dado pelo presidente do TC do Município de São Paulo, que em recente entrevista afirmou que as contas da então prefeita da capital foram rejeitadas em virtude de ter defendido a extinção do referido Tribunal, em nada edifica o controle externo municipal.

O primeiro passo, então, é fazer cumprir rigorosamente os requisitos para o provimento do cargo. Qualquer cidadão tem ao seu dispor instrumentos eficazes para tanto. São eles: eleger bem os seus representantes e valer-se da *ação popular* quando entender que o indicado não possui os atributos legais. A omissão não é compatível com a cidadania.

Aliado a este poderoso controle social, pode-se pensar, também, num modelo de provimento mais eclético, englobando todas as áreas de atuação dos TC's. Seriam mantidos os critérios já existentes,

diminuindo-se, no entanto, o número de indicações do Legislativo. Acrescentaria vagas para funcionários concursados da carreira técnica e, com mandato limitado e mediante rodízio, seriam previstas vagas para representantes dos Conselhos de Economia, Administração, Contabilidade, OAB e CREA. Para estes últimos seriam exigidos os mesmos requisitos dos indicados pelo Legislativo.

Outras medidas que contribuiriam para o aperfeiçoamento do controle externo: 1) dotar o Ministério Público Especial que atua nos Tribunais de Contas de poderes para propor as ações civil e penal decorrentes do julgamento das contas. A sistemática adotada atualmente – envio dos autos ao Ministério Público Comum (MPC), quando verificados indícios de ilícito penal, e envio *do título executivo* aos órgãos da administração para a cobrança judicial do dano ou da multa – não tem sido eficaz. O MPC enfrenta dificuldades estruturais e as autoridades administrativas, no mais das vezes, negligenciam na execução da cobrança; 2) criação de varas privativas no Judiciário para um julgamento célere dos agentes que cometem crimes contra a administração pública.

As medidas aqui destacadas são exemplos que buscam fortalecer e aperfeiçoar o controle. Agora, a proposta de extinguir os TC's e substituí-los por empresas privadas soa desarrazoada, para não dizer estranha. Não é de hoje a atuação do poderoso *lobby* das empresas nacionais e internacionais de auditoria privada. O FMI, o BID e o BIRD, no bojo dos programas econômicos impostos aos países em desenvolvimento, sugerem idêntica mudança. Sem querer aprofundar a análise sobre a nada edificante história da relação Governo-Iniciativa Privada no Brasil (*sivan's e marka's* são apenas exemplos recentes), perguntaria: quem contrataria as auditorias privadas no controle das entidades financeiras do País? Teriam mesmo a autonomia necessária? Com a palavra: os "Nacionais", os "Econômicos", os "Bamerindus". Também não parece plausível a proposta de incorporação das atribuições dos TC's pela comissão de fiscalização do Legislativo. Ora, a interferência de um órgão eminentemente político no controle do gasto público não é justamente o que se quer evitar?

Aperfeiçoar o controle, não há dúvidas, mas o legislador não poderá olvidar as lições, sempre

atuais, de Ruy Barbosa, que, do alto da sua consciência cívica e republicana, afirmou: “*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 o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obs-*

tando a perpetuação das infrações orçamentárias...”

Valdecir Fernandes Pascoal

Auditor do TCE-PE.