

## ORIGEM, IMPORTÂNCIA E COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

### A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O TRIBUNAL DE CONTAS

(\*) Jarbas Maranhão

#### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Não é de hoje que se discute a necessidade e importância dos Tribunais de Contas.

Já o saudoso professor da Faculdade de Direito do Recife, José Soriano de Souza, em seu livro "Princípios Gerais de Direito Público e Constitucional", salientando que a importância do Tribunal de Contas resultava a um tempo do seu caráter constitucional e do fim a que o destinou a Constituição, e que a necessidade e o valor de Tribunais dessa natureza eram reconhecidos, desde longo tempo, em todos os países civilizados, acrescentava que alguns escritores descobrem até na legislação romana a origem desses órgãos, enxergando especialmente nos **Tabularii** e **Numerarii** um embrião dos mesmos.

Da mesma forma, lembra que, na França, desde 1256, os éditos de Luís IX fazem menção de uma instituição chamada **chambre de comptes**; que, na Inglaterra, desde os tempos dos reis normandos, existiu um Tribunal de Justiça em matéria de finanças chamado Echiquier, composto de um certo número de barões feudais (barons of the Echiquier); que, na Prússia, desde 1824, se organizou um Tribunal semelhante, que foi modificado em 1872, para se reorganizar em 1876, com

o título de Tribunal de Contas do Império da Alemanha; e que, na Itália, desde 1807, existiu a Régia Corte de Conti, organismo que sucedera a outros e que veio, em 1849, a ser modelado pelo da Bélgica.

## NO BRASIL: ORIGENS, CRIAÇÃO, CONCEITO

No Brasil, coube a Rui Barbosa, como Ministro da Fazenda, no Governo Provisório, a iniciativa do Decreto-lei 966-A, de 7 de novembro de 1890, que criou o Tribunal de Contas da União, logo depois instituído ou melhor mantido na Constituição de 1891.

Rui foi um dos maiores propugnadores do Tribunal de Contas. Justificando e defendendo sua criação, ele escrevia: “Faltava ao Governo coroar a sua obra com a mais importante providência, que uma sociedade política bem constituída pode exigir de seus representantes. Refiro-me à necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana. . . Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos. . . Cumpre acautelar e vencer esses excessos, quer se traduzam em atentados contra a lei, inspirados em aspirações opostas ao interesse geral, quer se originem (e estes são, porventura, os mais perigosos) em aspirações de utilidade pública, não contidas nas raias fixadas à despesa, pela sua delimitação parlamentar. Tal foi sempre, desde que os orçamentos deixaram de ser *l'état du Roi*, o empenho de todas as nações regularmente organizadas. . . É o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso no seu mecanismo e fraco na sua execução. O Governo Provisório reconheceu a urgência inevitável de reorganizá-lo; e acredita haver lançado os fundamentos para essa reforma radical com a criação de um 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. . . Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse cadinho, tornar-se-á verdadeiramente essa verdade, de que se fala em vão, desde que neste País se inauguraram assembléias parlamentares.”

No entanto, essa idéia de um Tribunal de Contas, entre nós, vem de longa data.

Em 1826, no Senado do Império, o Visconde de Barbacena e José Inácio Borges apresentavam projeto a esse respeito, o qual foi combatido por Manoel Jacinto Nogueira da Gama, Conde e logo depois Marquês de Baependi.

Alguns anos depois, em 1845, Manuel Alves Branco, então Ministro da Fazenda, de “grande competência e prestígio”, propôs a organização de um Tribunal de Contas que, “sobre exercer fiscalização financeira, apurasse a responsabilidade dos exatores da Fazenda Pública, com o poder de ordenar a prisão dos desobedientes e contumazes e de julgar à revelia as contas que tivessem de prestar”.

Diz Pontes de Miranda que, se bem a idéia volvesse com Pimenta Bueno, Silveira Martins, o Visconde de Ouro Preto e João Alfredo, o Império não possuiu o seu Tribunal de Contas.

Todavia, Pimenta Bueno, analisando nossas instituições monárquicas, em seu grande livro “Direito Público Brasileiro”, insistia no aludido Tribunal, assim se expressando:

“É de suma necessidade a criação de um Tribunal de Contas, devidamente organizado, que examine e compare a fidelidade das despesas com os créditos votados, as receitas com as leis de imposto, que perscrute e siga pelo testemunho de documentos autênticos, em todos os seus movimentos, a aplicação e emprego dos valores do Estado e que, enfim, possa assegurar a realidade e legalidade das contas. Sem esse poderoso auxiliar, nada conseguirão as Câmaras”.

Também, o Visconde do Uruguai, no seu meritoso livro “Estudos Práticos Sobre a Administração das Províncias no Brasil”, frisava que “não pode haver orçamento que mereça este nome, sem contas”, naturalmente tomadas com brevidade, periódica e regularmente.

Por sua vez, João Barbalho, comentando a Constituição de 1891, enfatizava que o Tribunal de Contas era uma das grandes e indeclináveis molas do mecanismo governamental. E parecendo muito desconfiado em relação ao poder administrativo, arrematava referindo-se àquele órgão:

“Aconselha-o bem entendida previsão de abusos, dado o conhecido pendor que têm os governos para se alargar nas despesas. Exige-se a autonomia da instituição criada contra essa tendência fatal ao contribuinte e ruínosa das finanças do Estado”.

Se esta é a opinião de antigos estudiosos e tratadistas, o é também de juristas da atualidade e da maior expres-

são intelectual, a exemplo do professor Pinto Ferreira, catedrático da Universidade Federal de Pernambuco.

Ele assim define o Tribunal de Contas, uma instituição útil e proveitosa, órgão imparcial, acima das pulsações emotivas dos partidos políticos, auxiliando o governo no exame e prestação de contas, tendo assim uma viva importância no regime constitucional moderno.

## LUTA PELA PRIMAZIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS CONTROLE PARLAMENTAR DAS FINANÇAS OUTRAS FORMAS DE CONTROLE

É o Tribunal de Contas um órgão da maior relevância para a administração e o melhor desempenho do sistema democrático.

As origens do regime, vamos encontrá-las, sem dúvida, na luta do povo para distinguir as finanças do Estado das finanças do Rei.

Esta causa financeira — e a luta que provocou — veio, com o tempo, a transferir a soberania nacional do absolutismo dos monarcas para a vontade do povo.

Seus marcos iniciais, podemos defrontá-los na antiga Magna Carta Inglesa, na **Petition of Rights** e **Bill of Rights**. O princípio defendido nessas oportunidades era o da proibição de novos impostos a serem criados pelo monarca sem audiência e consentimento do povo, ou, ao menos de início, dos barões feudais.

A luta pela primazia e controle das finanças públicas entre o Parlamento e os Reis conduziu dessa maneira ao Estado democrático. “O fundamento, pois, do controle parlamentar das finanças consiste numa manifestação da soberania popular expressa através dos poderes de fiscalização e controle de sua representação legislativa”.

O controle orçamentário e financeiro, direto ou indireto, interno ou externo, de caráter administrativo, jurisdicional ou parlamentar, qualquer que seja a forma que ele revista, é, sempre, originariamente de índole política.

Sylvio Santos Faria, no ensaio intitulado de “Controle das Finanças Públicas”, faz um estudo magnífico sobre a evolução das finanças clássicas do Estado até o orçamento, onde é possível, através do princípio da unidade, um controle mais efetivo das autorizações financeiras. Para ele, a impossibilidade de o legislativo intervir diretamente nas atividades administrativas determinou o aparecimento de outras formas

de controle financeiro que não parlamentar. Pode-se — acrescenta — num esforço de indução, dizer que todos os outros processos, sejam quais forem, representam formas subsidiárias do controle pelo parlamento, a quem compete originariamente a função eminentemente política de saber do destino dado pela Administração aos tributos arrecadados por autorização sua e a serem empregados em despesas fixadas também no orçamento. Em alguns países, anota ele ainda, como a Inglaterra e os Estados Unidos, verifica-se a consolidação do controle jurisdicional e político nos órgãos legislativos. Em outros, porém, o controle jurisdicional constitui-se através de um órgão próprio, considerado auxiliar importante do Legislativo.

### O TRIBUNAL DE CONTAS E O CONTROLE TÉCNICO. COMPETÊNCIA

Os Tribunais de Contas surgiram da necessidade de estabelecerem-se bases novas para a fiscalização da execução orçamentária. Surgiram dessa conveniência de emprestar um caráter técnico ao aludido controle, “seja ele preventivo, como na Bélgica, seja repressivo, ou, ainda, misto, como é o caso brasileiro”.

É das suas atribuições atuar ora como órgão de fiscalização financeira, como no caso da figura do registro ou de sua recusa, ou de auditoria; ora como órgão judicante, quando julga as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos e em que suas decisões têm força de sentenças; como órgão normativo e de orientação, quando, por exemplo, elabora seu regimento interno e o de sua secretaria, ou mediante instruções expedidas a repartições e funcionários; e ainda como órgão consultivo e de informação, ao emitir parecer prévio, acompanhado de relatório, sobre as contas que o Executivo deve apresentar anualmente às Assembléias políticas, e informações e pareceres outros a respeito de consultas formuladas pelo Legislativo, pelo Executivo e entidades autárquicas.

### NOVAS ATRIBUIÇÕES ORIUNDAS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967 E DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1 DE 1969

A Constituição brasileira de 1967 não mais se refere ao sistema de registro prévio para qualquer ato de administração pública, de que resultasse obrigação de pagamento

pelo Tesouro, ou por conta deste. Talvez, pela circunstância de vir esse sistema merecendo críticas de estudiosos e de ministros dos Tribunais de Contas, ora porque, na prática, não se exercitasse *senão* sobre uma percentagem mínima das despesas, ora porque pudesse implicar numa diminuição do ritmo de trabalho da administração, sacrificando, por essa forma, um processo, porventura, mais rápido, conforme as necessidades e interesses do serviço público.

Em compensação, receberam as Cortes de Contas atribuição nova, que lhes empresta uma grande força: o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, que será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três poderes, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a que caberá realizar as inspeções necessárias.

Outra inovação da Constituição de 1967 é a de que o julgamento da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões contemplará apenas as concessões iniciais, não dependendo da decisão dos Tribunais de Contas as melhorias posteriores.

Em relação aos Municípios, será motivo para intervenção neles, o fato de a administração municipal não prestar contas a que esteja obrigada, na forma da lei.

Com a Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, foi ampliada a competência dos Tribunais de Contas estaduais.

O controle externo da Câmara Municipal passa a ser exercido com o auxílio das mencionadas Cortes ou de órgão estadual a que for atribuída essa incumbência.

Ao Tribunal cabe, ainda, emitir um parecer prévio sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente e, somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, deixará de prevalecer o aludido parecer.

Por outro lado, somente poderão instituir Tribunais de Contas os Municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros, o que não é mais possível, pois a Constituição de 5 de outubro de 1988 vedou a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (art. 31 § 4.º).

## A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Relativamente à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades

da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, a Lei Magna de 5 de outubro de 1988 manteve os sistemas de controle interno e externo (art. 70).

O primeiro, a ser exercido por cada um dos Poderes — ao contrário dos Textos anteriores que se referiam apenas ao Poder Executivo, embora todos os Poderes o cumprissem.

O segundo, a cargo do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Observe-se, aqui, que a palavra “auxílio” deve ser entendida como colaboração funcional e não subordinação hierárquica ou administrativa. Colaboração funcional que o Tribunal de Contas presta, na verdade, aos três Poderes, entre os quais se encontra situado, impondo-se, todavia, que mantenha independência como órgão e função. O contrário seria negar sua natureza e destino de instituição autônoma. Sem essa independência, que é de sua própria substância, ele não poderia atingir suas finalidades.

Outra observação a fazer-se é que a fiscalização mencionada no artigo 70 não visa a apurar apenas a legalidade e legitimidade dos atos da administração, mas também a economicidade, ou seja, os resultados da gestão em termos econômicos ou de crescimento.

A resposta à pergunta: quem prestará contas?, encontra-se no parágrafo único do mencionado artigo 70 — “qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

## COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A Constituição de 5 de outubro de 1988 manteve e ampliou as antigas atribuições do Tribunal de Contas da União no artigo 71, que contém nove itens seguidos de quatro parágrafos. É, portanto, mais detalhada e densa que as anteriores.

O item III, por exemplo, mantém o controle sobre as concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório, e institui nova competência — a de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo

Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão.

Também outro item — o VIII — manda aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Da mesma forma, as suas decisões de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Por outro lado foram atendidos antigos e justos pleitos das Cortes de Contas, como a crítica ao § 6.º do artigo 72 da Emenda Constitucional n.º 1 de 1969, sem justificativa ética, política ou jurídica, pois segundo determinava ficaria insubsistente a impugnação do Tribunal de Contas, referente a contrato por ele considerado ilegal cu atentório do interesse público, se, no prazo de 30 dias, não houvesse ainda se pronunciado o Poder Legislativo.

Na Carta de 1988 a questão está assim regulada: se verificar ilegalidade, o Tribunal de Contas da União assinará prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; sustará, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; representará ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos cometidos — disposições essas já constantes em Textos anteriores. Mas, agora, ao invés de solicitar ao Congresso Nacional, em caso de contrato, sustá-lo ou adotar providências outras que resguardem os objetivos legais, deve o ato de sustação ser adotado diretamente pelo Congresso, que solicitará de imediato ao Poder Executivo as medidas cabíveis. No entanto, se, no prazo de noventa dias, o Congresso Nacional ou o Poder Executivo nada tiverem resolvido, o Tribunal de Contas decidirá a respeito, não mais ficando insubsistentes as suas impugnações.

Também não consta mais da Carta de 1988 o disposto no § 8.º do artigo 72 da Emenda n.º 1 de 1969, norma inconveniente, para não dizer absurda, de inspiração autoritária, por facultar ao Presidente da República ordenar a execução ou o registro de atos impugnados e sustados como os de aposentadorias, reformas e pensões não aprovadas pelo Tribunal de Contas **ad referendum** do Congresso Nacional. Aposentadorias, reformas e pensões de que têm os Tribunais de Contas competência constitucional expressa ou privativa pa-

ra apreciar a sua legalidade, como atos administrativos de natureza complexa.

Transcreva-se, em seguida, para exato conhecimento das atribuições do Tribunal de Contas da União, os artigos 71 e 72 com os incisos e parágrafos

Art. 71 — O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I — apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II — julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III — apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV — realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V — fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI — fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII — prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII — aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX — assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X — sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI — representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1.º — No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2.º — Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3.º — As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4.º — O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Antes da transcrição do artigo 72, anote-se que a Carta de 1988 — ao contrário das de 1946, 1967 e Emenda n.º 1 de 1969 — silenciou sobre a exigência de o Tribunal apresentar, ao lado do parecer prévio, minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

Art. 72 — A Comissão Mista permanente a que se refere o art. 166 § 1.º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1.º — Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2.º — Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Claro que o Tribunal a que alude o artigo 72 é o Tribunal de Contas da União e a Comissão nele mencionada é a Comissão Mista permanente de Senadores e Deputados, incumbida constitucionalmente de examinar e emitir parecer prévio sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República e sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, que serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

Compete-lhe também examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas.

Cabe ainda à Comissão Mista emitir parecer sobre as emendas que nela serão ou devem ser apresentadas a respeito dos projetos e planos aqui referidos.

## TERRITÓRIOS

Compete ainda ao Tribunal de Contas da União emitir parecer prévio sobre as contas do Governo do Território que serão submetidas ao Congresso Nacional (art. 33, § 2.º).

## A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS MINISTROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo território do país (art. 73 da C. F. de outubro de 1988).

Os Ministros serão nomeados dentre brasileiros que tenham mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, com mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os aludidos conhecimentos (art. 73, § 1.º, itens I, II, III, IV).

A Constituição de 1988 instituiu um processo novo para a composição do Tribunal de Contas da União.

Os Ministros serão escolhidos:

I — um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista triplíce pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II — dois terços pelo Congresso Nacional (art. 73, § 2.º, itens I e II).

Os Ministros terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos (art. 73, § 3.º).

O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no

exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal (art. 73, § 4.º).

Do mesmo modo que aos outros Tribunais, compete privativamente ao Tribunal de Contas da União eleger seus órgãos diretivos; elaborar seu regimento interno; organizar sua secretaria e serviços auxiliares; conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e funcionários; prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, os cargos necessários à sua administração; propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros e dos serviços auxiliares (ver artigo 96, incisos e letras).

Mas, a respeito do que nessas atribuições constitui despesa com a criação e provimento de cargos e fixação de vencimentos, deve-se levar em conta o que determina a Constituição no artigo 169, parágrafo único, itens I e II, nos seguintes termos:

Art. 169 — A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Parágrafo único: A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:

I — se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções da despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II — se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

## PROCESSO E JULGAMENTO DOS MINISTROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Acrescente-se aqui que os Ministros do Tribunal de Contas da União, na hipótese de infrações penais comuns ou

de crimes de responsabilidade serão processados e julgados originariamente pelo Supremo Tribunal Federal (art. 102, item I, letra C).

## DISTRITO FEDERAL

Segundo o artigo 16 § 2.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal, enquanto não for instalada a Câmara Legislativa, será exercida pelo Senado Federal, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, observado o disposto no artigo 72 da Constituição.

## ESTADOS

As normas da Constituição Federal referentes à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, abrangendo a competência do Tribunal de Contas, aplicam-se, no que couber à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

É o que diz em linhas gerais o artigo 75, enquanto o parágrafo único estatui: as Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

## PROCESSO E JULGAMENTO DOS CONSELHEIROS

Anote-se, também, que os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e bem assim os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, serão processados e julgados originariamente pelo Superior Tribunal de Justiça (art. 105, I letra a).

## CRIAÇÃO DE ESTADOS

O artigo 235, item III das Disposições Constitucionais Gerais, estabelece que, nos dez primeiros anos da criação de Estado, o Tribunal de Contas terá três membros nomeados pelo Governador eleito, dentre brasileiros de comprovada idoneidade e notório saber.

## A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FISCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei (art. 31).

O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (art. 31 § 1.º).

O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31 § 2.º).

As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei (art. 31 § 3.º)

Este dispositivo não constava das Leis Supremas anteriores, em nosso País.

Repita-se que o artigo 31 § 4.º veda a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

### CONTROLE INTERNO

Por último, com o objetivo de propiciar uma visão mais ampla do problema da fiscalização financeira, é conveniente reproduzir o artigo 74 da Carta de 1988, o qual determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantenham, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade, entre outras, de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional; tanto assim que os responsáveis pelo controle interno devem, sob pena de responsabilidade solidária, dar ciência ao Tribunal de Contas da União de qualquer irregularidade ou ilegalidade de que venham a tomar conhecimento.

**Art. 74** — Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I — avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II — comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III — exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV — apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1.º — Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2.º — Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

## POSIÇÃO ENTRE OS PODERES

Com essa soma de atribuições de vocação tão diversa, curioso é situá-lo no sistema dos poderes.

Pontes de Miranda preocupa-se com o assunto, indagando e respondendo ao mesmo tempo:

Órgão do Poder Executivo? Não. Fiscaliza o Poder Executivo. Se admitirmos que coopera com ele, será exterior tal cooperação, delimitadora, cerceante, restringente. Órgão do Poder Judiciário? Sim, se bem que de modo especial, como função. Como órgão, não, embora de semelhante composição. Órgão do Poder Legislativo? Em parte. Órgão do Poder Judiciário, **sui generis**; órgão também **sui generis** do Poder Legislativo; e conclui aquela autoridade: criação posterior à teoria da separação dos poderes e fruto da prática, destoa das linhas rígidas da tripartição.

De modo semelhante argumenta Agnello Uchôa Bittencourt:

“Poder-se-á, talvez, dar-lhe, também, a qualificação de **órgão auxiliar** do Poder Judiciário, uma vez que funciona, em matéria de contas, como instância necessária, cujas decisões se tornam indispensáveis, constituindo **prejudicial** para o início de certas ações... Não se integra, muito menos, no Poder Executivo, a que deve fiscalizar... Não é também Poder Legislativo, embora certa subordinação funcional, não hierárquica. Não o é materialmente, visto que não legisla; não o é formalmente, porque assim não o considerou a Constituição”.

E diz Castro Nunes:

“Se o instituto está entre os poderes é que a nenhum deles pertence propriamente, nem ao Judiciário, nem à Administração como jurisdição subordinada, porque, já então, seria absurdo que pudesse fiscalizar-lhe os atos financeiros; nem mesmo ao Legislativo, com o qual mantém afinidades”.

Talvez, por isso, é que a Constituição Italiana o tenha qualificado como órgão auxiliar da República — da República, e não deste ou daquele de seus poderes; e a Constituição Brasileira de 1934 o haja definido como “órgão de cooperação nas atividades governamentais”.

(\*) Jarbas Maranhão foi Secretário de Estado, Deputado Constituinte em 1946, Senador, Presidente do Tribunal de Contas. É Professor de Direito Constitucional e membro da Academia Pernambucana de Letras.