

Tribunal de Contas

Origens e competência

Jarbas Maranhão *

Há tempos, escrevi: não é de hoje que se discute a necessidade e a 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 de seu caráter constitucional e do fim a que o destinou a Constituição, e que a necessidade e valor de Tribunais dessa natureza eram reconhecidos, de 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; 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 dei Conti*, organismo que sucedera a outros e que veio, em 1849, a ser modelado pelo da Bélgica.

No Brasil, a idéia de um Tribunal de Contas vem de longa data, ou seja, desde o Império, onde se destacaram, a esse respeito, o visconde de Barbacena, o senador José Inácio Borges, Manuel Alves Branco (ministro da Fazenda), Pimenta Bueno, Silveira Mar-

tins, o visconde de Ouro Preto, João Alfredo Corrêa de Oliveira, José de Alencar, Afonso Celso e outros.

Mas coube a Rui Barbosa, no início da República, criar o Tribunal de Contas da União através do Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, logo depois, instituído ou melhor, mantido na Constituição de 1891.

Mas qual o por quê de sua necessidade e importância? Qual a razão da relevância de suas funções?

Qual a sua competência constitucional e legal?

Quais as suas atribuições, tão imprescindíveis na estrutura e funcionamento dos Estados?

Pode-se dizer, de uma maneira geral, que os Tribunais de Contas atuam ora como órgãos de fiscalização orçamentária e financeira; ora como órgãos que julgam as contas dos administradores e dos responsáveis por bens, valores e recursos públicos; ora como órgãos normativos, quando, por exemplo, elaboram seu regimento interno e o de sua secretaria; ora como órgãos de orientação, mediante instruções expedidas a repartições e funcionários; ora como órgãos consultivos, ao emitirem Parecer Prévio acompanhado de Relatório sobre as contas que o Poder Executivo deve apresentar anualmente às Assembleias Políticas; ora como órgãos de informação, ao oferecerem pareceres sobre consultas formuladas pelo Legislativo, pelo Executivo e entidades autárquicas.

É amplíssima a competência, e, com ela, a responsabilidade do Tribunal de Contas.

Quando diuturnamente acompanha e fiscaliza a gestão pública e, ao final do exercício financeiro, a examina e a estuda em conjunto, e em todo o seu ta-

* Jarbas Maranhão foi secretário de Estado, deputado à Constituinte Nacional de 1946, deputado federal reeleito, senador da República, Presidente do Tribunal de Contas de Pernambuco, professor de Direito Constitucional, integrante da Centenária Academia Pernambucana de Letras.

manho e complexidade, emitindo, em conclusão, relatório e Parecer Prévio, a Corte de Contas exerce a relevante atribuição de apreciar e opinar tecnicamente sobre matéria, cujo julgamento, por ser de natureza política, é da competência do Poder Legislativo.

Ao cumprir tantas outras tarefas de sua competência o faz no exercício de sua função jurisdicional, que lhe é também conferida pela Constituição.

Mediante o cuidado e o zelo pelos princípios da legalidade e moralidade administrativa; na observância dos atos que possam afetar a receita e a despesa; em sua obrigação de fiscalizar o orçamento; na defesa do patrimônio do Estado, dos bens, valores e recursos públicos, o Tribunal realiza outra missão significativa.

Verifica-se uma progressão no elenco de suas obrigações constitucionais.

Dizia a **Constituição de 1891** ser dever do Tribunal “liquidar as contas da receita e da despesa e verificar sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso”.

O **Texto Supremo de 1934** dava-lhe atribuição de julgar, independentemente do Congresso, as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

A **Constituição de 1937** manteve o Tribunal de Contas.

A **Carta de 1946** deu ênfase à função autônoma do Tribunal.

A **Constituição de 1967** e a **Emenda nº I de 1969** também distinguiram o Tribunal de Contas.

A **de 1988** ampliou as antigas atribuições do Tribunal de Contas da União, através do artigo 71, que contém 11 itens seguidos de 4 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 constitui 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 cargos de provimento em comissão.

Também outro item – 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.

As decisões dos Tribunais de Contas terão eficácia de título executivo, quando delas resultem imputações de débito ou multa.

Louvável foi a atitude dos constituintes de 1988 que, atendendo a antigos e justos pleitos das Cortes de Contas, revogaram o parágrafo VI do artigo 72 da Emenda Constitucional nº I de 1969, dispositivo sem justificativa ética, política ou jurídica, pois segundo determinava ficaria insubsistente a impugnação do Tribunal de Contas, referente a contrato por ele considerado ilegal ou atentatório ao interesse público, se, no prazo de 30 dias, não houvesse ainda se pronunciado o Poder Legislativo.

A **Carta de 1988** resolveu a questão como devia resolver, assim regulando: se verificar ilegalidade, o Tribunal de Contas assinará prazo para que o órgão ou entidade adote 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, em caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

No entanto, se, no prazo de 90 dias o Congresso Nacional ou o Poder Executivo nada tiverem resolvido, o Tribunal de Contas decidirá a respeito, não mais ficando insubsistente às suas impugnações.

Também, não consta da Carta de 1988 o disposto no parágrafo 8º do artigo 72 da Emenda nº I, 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.

Entre outras atribuições contidas no aludido artigo 71 ressaltem-se, de forma resumida, as seguintes:

I – A função do Tribunal de Contas de realizar, por iniciativa própria ou do Congresso, ou de Comis-

são de Inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Três Poderes, órgãos autárquicos, fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e nas contas dos responsáveis por bens públicos, contas que derem prejuízo ao Erário.

II – Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.

III – Fiscalizar a aplicação de qualquer recurso repassado pela União a Estados, ao Distrito Federal ou aos municípios.

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 forma de responsabilidade solidária, dar ciência ao Tribunal de Contas 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.

§ 1º – 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.

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

Art. 75 – As normas estabelecidas nesta cessão 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.

Parágrafo Único – As constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos que serão integrados por sete conselheiros.