

CONTAS PÚBLICAS, MORALIDADE, JURISDIÇÃO

(*) **Manoel de Oliveira Franco Sobrinho**

Vou dizer, em poucas palavras, meu pensamento crítico. Não vou me alongar para esclarecer verdades constitucionais. Dentro da síntese, minhas idéias serão reais, objetivas. Não quero esconder fatos sensibilizando a ordem pública. Conhecendo o regime em que vivemos, o sistema de governo que temos, as instituições que nos regem, nada mais correto que atender normas, dar sentido à tradição e bem corresponder aos processos jurídico-políticos. Não esquecendo jamais que a licitude é indispensável ao bom relacionamento administrativo.

A economia, essa ciência, essa arte, essa técnica, por determinações humanas, sociais e administrativas, no correr deste século passou a dominar as sociedades políticas. Nisto, hoje não vai nenhuma novidade (D. Flouzat, *ECONOMIE CONTEMPORAINE*, 3. vs., Paris, 1986, 87, 88). Ela identifica-se com o sentimento universal e submete doutrinas políticas. Ela agora é tudo para que nações possam sobreviver, impondo a permanência de princípios e regras causais, de regras específicas pedindo equacionamento racional dos problemas.

Ao lado dela, da economia, como ciência, arte ou técnica, desafiando a inteligência culturalizada, estão os meios pelos quais ela toma forma e se normatiza (A. Paysant, *FINANCES PUBLIQUES*, Paris, 1988). Meios que dizem com recursos financeiros públicos e sua aplicação. Recursos que falam do patrimônio social nos sistemas monetários nacionais. De relações de valor no universo jurídico internacional. Meios e recursos que são de todos. Envolvendo Estados, organizações privadas, entidades públicas e pessoas particulares.

Palestra proferida na XXVI Reunião do Conselho Dirigente do Centro de Coordenação dos Tribunais de Contas do Brasil, em 09 de maio de 1991.

Cuidar das Finanças, é cuidar da economia. Tutelar o que é de todos, é controlar o dinheiro social. Saber da sua permitida aplicação, dos investimentos normais, da legalidade dos atos cometidos. Das relações jurídicas que se estabelecem e da responsabilidade surgida através de motivação legitimada. O interesse público, ligado ao serviço público, fica uma questão de alta relevância administrativa, pedindo justa harmonia entre o que se faz e pode fazer. Harmonia entre o programado e os fins pretendidos, entre a motivação e a finalidade.

A exação no cumprimento da função administrativa, nas relações que se criam entre pessoas, naquilo que se investe para determinado fim, exercitando atos ou realizando contratos, condiciona a Administração no regime de competência a certas regras que se fazem jurídicas e também morais, a certos princípios de ordem constitucional que não devem sequer ser lesionados, evitando-se o abuso de poder, o excesso nas postulações, as liberalidades duvidosas, as decisões irreflexas ou os expedientes parcializando prosseguimento executório.

Visualizando contatos com a Administração, embora as partes possam ser desiguais, o relacionamento é jurídico e não admite tratamento fora dos propósitos públicos, distante da lei aplicável. Há uma norma para tudo, há um processo para tudo. Esquecer a norma ou desmerecer o processo, será o mesmo que provocar a ilegalidade, será o mesmo que transgredir limites antes fixados. Aqui não se compreende o arbítrio administrativo, nem se concebe o discricionarismo público governamental como linha forçada de conduta, como método de ação funcional.

Aprendi essas lições de entendimento jurídico-constitucional no **affaire** em análise, com duas figuras expoentes do passado, ambos Ministros de Cortes de Contas, os ilustres Agenor de Roure e Rubem Rosa. Eles, nos escritos e votos, ainda em épocas remotas, tendo em vista o que se passava em outras nações mais avançadas, apontavam na direção correta, a posição do controle normal na execução dos orçamentos públicos, peças legais estruturais constitucionalmente normalizadas a serem respeitadas pelos inúmeros depositários de bens públicos.

Proteger o bem público, seja dinheiro ou o que ele representa, face nossas Constituições anteriores, constituía imperativo inalienável de natureza política. Todas as Cartas que já tivemos, nunca deixaram na organização dos poderes ou no funcionamento dos órgãos, de regular a ordem econômica

e financeira, de disciplinar o sistema financeiro nacional, de vincular à lei operações de crédito ou simples operações financeiras, de estabelecer o que seja receita ou seja despesa, compatibilizando a atividade administrativa com as condições operacionais.

Vejam que na atual Carta, a de 1988, o Título VI, **Da Tributação e do Orçamento**, no Capítulo I, se dá conteúdo a um "sistema tributário nacional", recomendando, que no exercício da competência cumpre na federação se cobrar ou se exigir. Daí partem necessariamente as operações de despesas que se destinam a bens e serviços, cuja destinação sejam obras programadas. Os proceitos são objetivos, não permitindo nem o **mais** e nem o **menos**. Recursos, verbas ou disponibilidades financeiras, terão tráfico apenas diante do previsto e legal.

Minha experiência de estudioso, agora uma experiência histórica, diz da importância dos Tribunais de Contas. Observei o que se passava na França, na Inglaterra e nos Estados Unidos. Acompanhei, pela leitura curiosa, o que se passava em nosso País. Concluí, simplesmente concluí, que aos governos depositários de bens públicos, não se podiam dar franquias de serem juízes em causa própria, bem ou mal usando ou abusando de práticas legais ou exorbitantes, sem ao menos poderem ser tutelados no exercício das funções pertinentes.

A **despesa**, na atividade pública permitida, é o ponto nuclear de toda relação jurídico-administrativa. Ela nunca vem desprogramada, não planejada. Mesmo assim é motivo de análise preceitual, quando autorizada ou não autorizada. Ela tem uma razão de ser. Sua motivação e sua finalidade. Seu suporte legal. Sua explicação financeira. Sua origem e sua destinação própria. Sua forma de apreciação em termos legais. Sua expressão de valor financeiro intrínseco. Tem limites conforme pessoal, obras ou serviços, limites devidamente **orçados**.

Aqui chegamos a outro destaque, o destaque da **moralidade administrativa**, não só quanto à normal aplicação de recursos financeiros públicos, mas quanto aos princípios de igualdade, de licitude, de interesse público provado ou de serviço público realmente necessário. O subjetivismo, não apaga o objetivismo. Se dados reais comprometerem um ato ou um contrato administrativo, esses dados terão de ser examinados sob enfoque jurídico-constitucional para que produzam efeitos, sejam nulificados, anulados ou tombem em responsabilidade.

A moralidade, atributo íntimo do conteúdo do ato administrativo, quando não existente na prática de decisões, contamina o ato gerado na imprudência, conduzindo à ilicitude do seu objeto. Se o jurídico é moral, a não moralidade e não a imoralidade, consoma-se no ajurídico, no que não deve ser feito quando produz lesões, quando atinge direito de terceiros ou chega para turbar o interesse público figurado. Esse ato precisa ser detido a fim de não corromper uma ordem de coisas que além de jurídica tem base constitucional.

O interesse público vem harmônico com a moralidade administrativa. O serviço público, nos fundamentos, o que se dá, concede ou permite, de igual maneira. O direito, de todos ou de cada um, jamais se faz contrariando princípios éticos. O Art. 5º, da atual Carta, repete: "todos são iguais perante a lei". Nela já se fala no Inciso LXXIII do mesmo artigo. Ela existe no preceito constitucional. Reconhecida por força de poder constituinte. Amparando a sociedade contra lesões realmente produzidas ou a má fé comprovada.

A questão do objeto **possível** é problema de licitude ou de moralidade. O impossível **objeto** desnatura o ato por carência de alcance material. Atinge a moralidade aquele ato desmotivado ou sem motivação, aquele ato não clareando precisamente a finalidade. Evidente, que tanto a motivação como a finalidade, devem buscar suporte na lei ou o amparo da norma preventa na sua edição, dizendo como o ato deve ser pela sua natureza exercitado. A livre discricionariedade, não faz como nunca fez, medida jurídica aconselhável.

Não bastam os elementos formais do ato indicados pela doutrina. Algo mais se faz necessário: uma motivação explícita e uma finalidade correspondente. A Administração, **in casu**, precisa dizer o que quer, como quer e as razões legais do seu querer. O sistema francês pede tudo isso. A escola espanhola recomenda seja assim. Os ingleses não divergem. Os italianos não editam de outra maneira. Há harmonia de *pensamento na aplicação da lei*. Do contrário, conceitos apenas se teorizam, não definem situações e as decisões se toman **in abstratum**.

Todavia, a intervenção dos Tribunais de Contas, pode ir mais além, atingir a eficácia do ato nos seus pressupostos fáticos, afastando hipóteses do desvio da finalidade. Se o ato tem um **fim**, esse **fim** merece respeito. Nos atos que realizam contratos, o exame gramatical das obrigações que decorram do ajustado, sem quebra do assinado e formalizado, o interesse público prevalece. Os administrativistas franceses não

conhecem outra postura. Vigem lá, os critérios de "boa administração", coerentes com os motivos e as normas legais.

Falando de Maurice Hauriou, Juiz de Contas da França (v. LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE, Paris, 1929), foi ele o inventor dos princípios de "boa administração", admitindo como Henri Welter (v. LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE LA MORALITÉ ADMINISTRATIVE, Paris, 1929), o exame de decisões administrativas sem condições de objetividade, afetando a moralidade porque ferindo o conteúdo perde a **justiça** e macula o ato, embora a forma perfeita ou a lei existente que lhe dá vida jurídica nos sistemas ou no universo dos direitos.

Não encontramos um ato sequer, nascido ou não com suporte legal e nos limites da competência, que não produza certos e determinados efeitos. Por isso, os efeitos, previstos ou não, pela sua natureza, devem ser apreciados, não somente quanto à moralidade da motivação, mas também quanto à moralidade da finalidade. Em matéria de contas, então, as implicações são muitas e pedem sejam detectadas a fim de que não se viole a ordem jurídica pública. Se se está aplicando dinheiro público, a questão se coloca na exaustão do controle financeiro.

Deixem eu dizer, sempre foi importante, aqui e lá fora, a criação constitucional dos Tribunais de Contas, como um poder independente dos outros poderes constituídos, com jurisdição própria e linha de ação autônoma. O que fica, está em jogo, é o patrimônio público, bens públicos, atos de administração, alienação da riqueza social, a proteção do interesse público materializando variadas manifestações administrativas. O interesse público fundamental abrangente de todas as soluções apontadas nos planos governamentais.

Não queremos afirmar que não haja lisura de comportamento administrativo nos outros demais poderes que compõem a organização política nacional. A colocação é bem outra. Porque os problemas de orçamento, de receita e despesa, de economia e finanças, de investimentos úteis ou não, deságuam nos Tribunais de Contas, não sendo possível via de regra geral, desconhecer atos mal formados, equívocos, soluções que divergem das programações legalizadas. Há fatos que apreciar nos atos. Não para corrigi-los, mas nulificá-los diante da executoriedade.

Tanto assim que, a Constituição de 1988, não chegando ao tanto preciso, ampliou a ação dos Tribunais de Contas, lhes dando uma jurisdição melhor alargada, muito embora não

se tenha reconhecido para eles poderes judicantes, inclusive para sentenciamentos definitivos. Quem julga, porque pode julgar, aplica sanções, por poder aplicar. Age de direito conforme fatos, precisa ver as soluções comprometidas com justas penalidades jurídicas. Na verdade, não vale muito ampliar a jurisdição, o **jus dicere**, não ampliando atribuições funcionais.

Vejamos alguns exemplos, em alguns livros de interesse jurídico-constitucional, de consulta aplicada às realidades. No Brasil: João Lyra Filho, *CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS*, Rio de Janeiro, 1966; na França: Jacques Magnet, *LES COURS DU COMPTES*, Paris, 1965; na Itália: Honorato Sepe, *LA STRUTTURA E LE ATRIBUZIONI DELLA CORTE DEI CONTI*, Milão, 1962. Não há dúvida, que neles o controle administrativo, vem junto com o controle jurisdicional tutelar, do controle de atos e procedimentos normais ou anormais, perfeitos ou imperfeitos.

Pela relevância, é de notar, a significação do inciso IV do Art. 71, mandando realizar por iniciativa própria, "inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário". Mesmo que aqui se permita autorização para verificar da legalidade das despesas decorrentes de atos e contratos, de decisões contra lesões patrimoniais, nas hipóteses de silêncio por decurso de prazo do Congresso Nacional, o preceito consagra a justiça de contas.

A universalidade dos Tribunais de Contas, marca-se numa simples verdade constitucional: "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". É o que diz o Art. 74 no § 2º. A universalidade do textuado conduz a que sejam apreciadas por todos os tribunais denúncias de irregularidades quanto à moralidade dos fatos argüidos ou quanto à má aplicação da norma imperativa legal preventa. O preceito pede atenção hermenêutica.

Convergem para essa universalidade: a **participação** administrativa, em matéria de contas, junto aos três poderes políticos constituídos componentes do Estado nacional, sem que isso represente qualquer tipo de intervenção; o **processamento** de postulações reconhecendo o direito daqueles que pela via do controle pretendem manter a ordem jurídica e seus princípios normados constitucionais. Resguardada a harmo-

nia constitucional, não há razão para se temer conflitos institucionais. Nem para se pensar em possíveis usurpações de funções públicas.

Estou satisfeito de participar desta XXVI Reunião do Conselho Dirigente do Centro de Coordenação dos Tribunais de Contas do Brasil. Satisfeito e confortado em verificar que há uma identidade de pensamento na atuação das Egrégias Cortes, procurando através de regras comuns estabelecer processos comuns, cumprir com realismo a Constituição e com o cumprimento dela com exatidão manter a normalidade jurídica das contas públicas. Não há dúvida, as Côrtes de Contas, caminham pelo caminho certo. Não se afastam da missão constitucional.

(*) **Manoel de Oliveira Franco Sobrinho** — Ex-Parlamentar e Magistrado Federal. Professor Honorário da Universidade Nacional Maior de São Marcos, de Lima no Peru, Catedrático de Direito Administrativo e Professor Emérito da Universidade Federal do Paraná.