

Por uma justiça de contas

Gilvandro de Vasconcelos Coelho ¹

Resumo

Fundado em sua experiência como Procurador do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, o autor recorda a estrutura constitucional daquela corte e sugere a instituição de uma Justiça de Contas para controlar as contas públicas e julgar os conflitos de interesse entre a administração pública e os responsáveis pelos dinheiros públicos.

Palavras-chave: Constituição, competência, Poder Judiciário, Tribunal de Contas e Justiça de Contas.

1 Introdução

A experiência adquirida no exercício do cargo de procurador do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, exercida por mais de 20 anos, desde a criação daquele órgão até a minha aposentadoria, credencia-me a fazer uma análise do problema constitucional do controle externo das contas públicas e a sugerir a criação de uma Justiça de Contas para julgamento por órgão do Poder Judiciário dos conflitos de interesse entre a administração do Estado, em seus diversos níveis e os responsáveis por dinheiros públicos.

A criação do Tribunal de Contas no Brasil pelo Decreto n. 966-A, de 07 de novembro de 1890 do Governo Provisório da República, teve a inspiração de Ruy Barbosa, então Ministro da Fazenda desse Governo Provisório. Apesar do tempo decorrido, ele permanece ainda um desconhecido na República, conforme ressaltou o Conselheiro Jair Lins Neto². Mas a sua criação constitui o marco inicial do processo de controle externo da Administração Pública no Brasil. Foi tentado no Império, em 1826, pelo Visconde de Barbacena e José Inácio Borges e, em 1845, pelo então Ministro da Fazenda, Manuel Alves Branco. O Visconde do Uruguay, em seu livro “Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias do Brasil” já dizia: “Não pode haver orçamento que mereça esse nome sem contas, naturalmente tomadas com brevidade, periódica e regularmente”³.

Em Pernambuco, o Tribunal de Contas foi previsto na Constituição do Estado de 1967, apoiada na Constituição Federal do mesmo ano (1967), mas somente foi criado no Governo Nilo Coelho ⁴. Este, para aprovar na Assembléia Legislativa o projeto da lei de sua criação, que afinal promulgou, assumiu o compromisso de compor todo o quadro de pessoal sem admissão de pessoal novo, mediante aproveitamento de funcionários que eram estáveis no serviço público. Tive a honra de ser o seu primeiro Procurador Geral, tinha estabilidade no Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco (DER/PE), onde era procurador geral e para lá fui nomeado. Como passei a exercer, em comissão, o cargo de Secretário de Estado para a Administração, fui substituído temporariamente naquele cargo pelo ex-secretário da Fazenda e ex-deputado estadual Irineu de Pontes Vieira.

Destarte, o primeiro concurso para preenchimento de cargos do funcionalismo do Tribunal de Contas só se realizou em 1996.

Apesar de avanços significativos estatuídos na vigente Constituição Federal de 1988 para a fiscalização e controle dos dinheiros públicos e das ações promovidas para esse efeito pela própria corte de contas, em diferentes gestões, ainda resta muito a fazer para aperfeiçoar o sistema vigente e evitar o desvio, a corrupção e práticas clientelistas que maculam a administração pública no Brasil.

Neste trabalho, procuramos aperfeiçoar o sistema, respondendo a duas indagações preliminares que constantemente nos fazem e sugerir a criação de uma Justiça de Contas, especializada como a do Trabalho, para o controle das contas públicas conforme venho propondo, inclusive em aula, nas disciplinas Deontologia Jurídica, que ensino na Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) e Ética Jurídica, que ministrei na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), até me aposentar.

As indagações:

1. Qual é a contribuição dos Tribunais de Contas para o controle e fiscalização dos recursos públicos?
2. Qual é a parcela de responsabilidade dos Tribunais de Contas no controle da Administração Pública?

2 Importância do controle e fiscalização dos recursos públicos

Para responder à primeira indagação, convém recordar que, no Brasil, a fiscalização financeira da guarda, administração e emprego do dinheiro público, tanto na administração direta quanto na indireta do Estado, obedece, por imperativo constitucional, a um sistema de duplo controle: um interno de cada Poder e outro externo a cargo do Congresso Nacional. Este, com o auxílio do Tribunal de Contas da União⁵.

O controle interno é integrado nos três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e tem quatro objetivos determinados ⁶:

- 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 resultados nos órgãos da administração, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III. exercer o controle das operações de crédito, avais, garantias e haveres da União;
- IV. apoiar o controle externo no exercício da sua função institucional.

Para esse efeito, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao Tribunal de Contas da União, na forma da lei, irregularidades ou ilegalidades de que tenha conhecimento. E os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou legalidade, devem obrigatoriamente dar ciência ao referido Tribunal de Contas da União e sob pena de responsabilidade solidária⁷.

Sucedem que o contraste significativo entre a economia brasileira que cresce e os baixos índices de Desenvolvimento Humano (IDH) aponta para a necessidade de serem adotadas, com presteza, políticas públicas de caráter estrutural, tais como universalização do ensino e reforma agrária, e outras compensatórias, como programas de renda mínima, capazes de diminuir as desigualdades existentes entre as regiões, notadamente entre

a norte, a nordeste e a sudeste. Conforme o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) divulgado pela Folha de S. Paulo, em 24 de julho de 2002, o Brasil ocupa a 73ª posição, abaixo da média da América Latina e Caribe. Para complementar observação feita⁸, podemos afirmar que, em vez de dois, há três brasis porque conhecemos cada um deles. Há um Sudeste desenvolvido, um Nordeste que quer se desenvolver e um Norte que está despertando para alcançar, em toda a sua vasta extensão, o nível de desenvolvimento que a ciência e a tecnologia requerem, em nossos dias.

Esses dados exigem, em nosso entendimento, que se dê maior importância ao controle da administração pública para que os recursos públicos sejam bem utilizados e a administração não recorra constantemente ao aumento de tributos diretos e indiretos para oferecer ao povo educação e saúde, que constituem direitos de todos, homens e mulheres, e dever do Estado⁹.

Nesse contexto, em que as políticas públicas devem assumir papel da maior importância para reduzir e combater às desigualdades sociais, os Tribunais de Contas assumem papel relevante uma vez que, por mandamento constitucional, controlam os dinheiros públicos mediante a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta¹⁰.

3 Como é feito o controle dos dinheiros públicos no Brasil.

Consciente da importância desse controle, a Constituição Federal de 1988 determinou um sistema de duplo controle e fiscalização - interno e externo - que obrigatoriamente deve ser adotado, no que couber, por Estados e Municípios¹¹. Aquele é feito pelo próprio Poder que dispõe de recursos públicos. Este, o externo, é amplo e exercido em nome do povo pelo Poder Legislativo. No plano Federal, pelo Congresso Nacional. No plano estadual, pela respectiva Assembleia Legislativa. E, no municipal, por sua Câmara Municipal.

A fiscalização externa é feita com o auxílio do Tribunal de Contas tendo em vista a origem pública do bem administrado ou do dinheiro gerido¹². No âmbito federal, pelo Tribunal de Contas da União; nos Estados e no Distrito Federal, pelo respectivo Tribunal de Contas; e, nos municípios, pelo Tribunal de Contas do respectivo Estado, salvo nos do Rio de Janeiro e S. Paulo, onde havia o Tribunal de Contas do Município. Essa fiscalização obrigatoriamente abrange cinco aspectos: legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas¹³. Não é, portanto, restrita a elementos formais. O legislador constituinte quer assegurar o cumprimento da moralidade administrativa e, assim, preordenou a organização, a composição e o status dos seus membros na União, Estados e Municípios, onde existirem¹⁴.

Portanto qualquer pessoa física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelo quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária, está obrigada a prestar contas. Isso significa que, por força desse dispositivo constitucional, toda e qualquer pessoa que utilize recurso público está sujeita à fiscalização do respectivo Poder Legislativo¹⁵.

4 Funções do Tribunal de Contas

As múltiplas atribuições constitucionais constantes do Art. 70 da Constituição Federal de 1988 exigem do Tribunal de Contas cinco (5) funções¹⁶:

- a) função de fiscalização financeira em sentido amplo e controle orçamentário para orientar os atos do Poder Público e todas as demais funções sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário operacional e patrimonial;
- b) funções opinativas, consultivas e informativas para emitir parecer prévio relativo às contas públicas, responder a consultas e fornecer informações e dados solicitados por qualquer órgão público ou cidadão;

- c) função corretiva e sancionatória para corrigir ilegalidades e irregularidades verificadas pelo Tribunal, no exercício do controle externo, impondo sanções inclusive multas, suspendendo atos impugnados, representando os órgãos competentes para a adoção de medidas legais cabíveis, como o ajuizamento de ação penal;
- d) função jurisdicional para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta bem como as contas daqueles que deram causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público e julgar infrações administrativas contra leis de finanças públicas de que trata o art. 5º da Lei n. 10.028 de 19 de outubro de 2000¹⁷;
- e) função administrativa para auto-organizar-se envolvendo fazer o seu regimento interno e formular a proposta orçamentária.

5 Natureza jurídica do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é órgão constitucional autônomo. Não integra nenhum dos três Poderes do Estado. Como órgão técnico, especializado, auxilia o Congresso Nacional no exercício da sua função constitucional de controlar os dinheiros, bens e valores públicos conforme dispõe o art. 70 da Constituição Federal¹⁸, examinando, em primeiro lugar, as contas públicas, documentos, relatórios apresentados e faz perícias.

Para cumprir as suas atribuições constitucionais, o Tribunal de Contas deve examinar as contas públicas sob os seguintes aspectos: legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de direitos¹⁹.

A fiscalização da legalidade consiste em verificar se o ato obedece às exigências formais exigidas para ele pela lei. Nela se inclui, conforme entendimento da doutrina, a adequação do ato à finalidade. Portanto a apreciação da sua substância, ou seja, do poder conferido à administração para praticá-lo e não apenas da sua forma²⁰.

A fiscalização da legitimidade analisa o ajustamento do ato aos princípios não jurídicos da boa administração. Ao destacá-la da fiscalização o constituinte quis frisar a necessidade de examinar se o ato foi praticado conforme os poderes conferidos pela lei à administração.

A economicidade autoriza apreciar se o ato foi realizado de modo a obter o resultado a custo adequado, razoável, não necessariamente o menor custo possível.

A aplicação de subvenções e renúncias de receitas implica a indagação da utilização dos recursos oriundos de subvenções ou de renúncia de receitas públicas.

As decisões do Tribunal de Contas são administrativas; quando definitivas, têm eficácia de título executivo se imputarem débito, mas estão sujeitas à revisão judicial uma vez que nem a lei poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito ²¹.

6 Competência do Tribunal de Contas

Com o objetivo de auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização das contas públicas o Tribunal de Contas tem competência constitucional determinada em onze incisos²²:

- I. apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do recebimento dessas contas;
- II. julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos;
- III. apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas fundações, e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, com duas exceções: nomeações para cargos em comissão e concessões de aposentadorias, reformas e pensões e melhorias posteriores quando não alterarem o fundamento legal do ato concessório;

- IV. realizar inspeções e auditorias nas unidades administrativas sujeitas ao seu controle por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito;
- V. fiscalizar as contas nacionais de empresas supranacionais de cujo capital participe a União de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI. fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estado, ao Distrito Federal ou a município;
- VII. prestar informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer das suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e sobre o resultado de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII. aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei;
- 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 ou ao Senado Federal;
- XI. representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Verificada a ilegalidade, a Constituição determina que o Tribunal de Contas fixe, em primeiro lugar, prazo razoável para a sua correção pelo próprio órgão infrator presumindo, assim, a sua boa fé.

Se o Tribunal considerar insatisfatórios os esclarecimentos prestados pelo infrator e, portanto, irregular a despesa, determinará que seja sustado, salvo se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública. Nesse caso, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Em se tratando de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, as medidas cabíveis ao Poder Executivo²³. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não efetivar, no prazo de noventa dias, essas medidas, o Tribunal decidirá a respeito em parecer conclusivo²⁴.

7 Obrigatoriedade pelos Estados e Municípios de adotarem o modelo federal

As normas estabelecidas para a União, no que tange à fiscalização dos dinheiros públicos, aplicam-se, no que couber, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios²⁵. Trata-se, evidentemente, de norma de preordenação institucional ou de extensão, regra que estende a outros órgãos disposições que presidem outra instituição. Na observação lúcida do jurista Rubens Catelli²⁶, o artigo 75 não permite ao Estado qualquer distorção na aplicação das normas que corporificam o sistema de fiscalização instituído. Chamado à colação, o Supremo Tribunal Federal tem decidido pela obrigatoriedade do modelo federal. Entre muitas outros, citamos o acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n. 1964, em que foi requerente o Procurador da República e requerida a Assembléia Legislativa do Espírito Santo²⁷, que tem a seguinte ementa:

“Tribunal de Contas dos Estados. Competência. Observância compulsória do modelo federal. Inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da Competência do julgamento das contas das Mesas das Câmaras Municipais - compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo local (CF, art. 31, §2º). Precedente (ADIN 849, 11.2.99, Pertence). Suspensão cautelar parcial dos arts. 29 § 2º e 7, I e II da Constituição do Estado do Espírito Santo”.

8 Criação e composição do Tribunal de Contas da União

Para realizar esse controle das contas públicas, o Tribunal é integrado por nove ministros, tem quadro próprio de pessoal, sede no Distrito Federal, jurisdição em todo o território nacional e exerce as atribuições previstas pela própria Constituição para os tribunais do Poder Judiciário²⁸, como as de eleger seus órgãos de direção, organizar a sua secretaria e prover, na forma prevista na Constituição, os cargos de seus quadros.

O objetivo da sua criação, conforme a exposição de Ruy Barbosa, que o inspirou, quando era Ministro da Fazenda do Governo Provisório da República recém proclamada, foi estabelecer um “corpo de magistratura intermediária entre a Administração e a Legislatura”, um mediador entre o poder que autoriza a despesa e o que a executa, que não só vigiasse, mas obstasse a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo²⁹.

A lição do seu inspirador deixa claro que o Tribunal de Contas foi criado como magistratura intermediária entre o poder que autoriza a despesa e o que o executa, como instrumento para o controle financeiro e orçamentário mais eficaz do Legislativo sobre o Executivo, que devem auxiliar-se mutuamente para bem cumprir a lei. Nesse sentido, ele vem sendo mantido pelas Constituições de 1891, 1946, 1967 e 1988 com algumas diferenças não essenciais.

A sua jurisdição sobre todo o País impôs respeito às finanças, ao orçamento da União e da sua administração descentralizada, inclusive na aplicação por Estados e Municípios das subvenções ou renúncias de receita concedidas, em seu favor, pela própria União.

Considerado vitorioso, a Constituição Federal preordenou institucionalmente o modelo determinando que ele deve ser adotado, no que couber, por Estados e Municípios para obter idêntico resultado³⁰.

Os membros do Tribunal, em número de nove, têm o título de Ministro e serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos previstos no art. 73 da Magna Carta Federal:

- I. mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;
- II. idoneidade moral e reputação ilibada;
- III. notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
- IV. mais de dez anos de exercício de função pública ou de atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

Enquanto no direito anterior todos os ministros eram escolhidos pelo Presidente da República, depois de aprovados os respectivos nomes pelo Senado Federal, hoje, o sistema foi alterado na forma que se segue:

- I. um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, ou seja, apenas três, sendo dois entre nomes indicados pelo próprio Tribunal, em lista tríplice, alternadamente de auditores ou de membros do Ministério Público junto ao próprio Tribunal;
- II. dois terços serão escolhidos pelo Congresso Nacional entre pessoas que preencham os requisitos para nomeação já enumerados.

Os Ministros terão as mesmas garantias (inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de subsídios), prerrogativas e impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quando da aposentadoria e pensão as normas do art. 40³¹ da Constituição, que são relativas aos titulares de cargos efetivos da União, Estados e Municípios.

Nos Estados, o Tribunal de Contas é composto por sete Conselheiros³², que têm os mesmos predicamentos da magistratura: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio.

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 Federal³³. Com essa regra, os vencimentos do auditor foram equiparados ao de juiz de

Tribunal Regional Federal. No Estado de Pernambuco, os conselheiros têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos, direitos e vantagens dos desembargadores do Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo, quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos³⁴.

Junto ao Tribunal funciona uma Procuradoria Geral como órgão do Ministério Público, com as funções constitucionais a ele inerentes. O Tribunal dispõe também de órgãos e serviços auxiliares para atender às necessidades de apoio técnico e administrativo necessárias ao exercício de sua competência.

10 O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

A Constituição incumbiu o Ministério Público da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e, por isso, o definiu como instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado³⁵. Por essa mesma norma tornou evidente a necessidade de um Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para a defesa desses interesses. Sucede que, ao determinar os órgãos do Ministério Público, a Lei Magna não o incluiu na enumeração do Ministério Público da União³⁶. Apenas citou quatro deles: o Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios. Mas, no mesmo capítulo mandou aplicar aos membros desse Ministério Público junto aos Tribunais de Contas as disposições do Ministério Público pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

Assim, foi criada junto ao Tribunal e vem funcionando desde a criação do mesmo uma Procuradoria Geral como órgão do Ministério Público Especial, com organização, competência e atribuições estabelecidas na Lei Orgânica do Tribunal. De início, foi questionada a existência dessa Procuradoria do Ministério Público própria e autônoma. Argumentava-se que ela não havia sido prevista como órgão constitucional do Ministério Público. Mas o Supremo Tribunal Federal elucidou a questão dando fim à dúvida decorrente da má redação da lei. No Recurso Extraordinário n. 120.970-4 de Rondônia, relatado pelo

Ministro Moreira Alves, decidiu que o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas é “sui generis”, e a sua criação não ofende o art. 130 da vigente Constituição Federal de 1988.

A ementa da decisão daquela Suprema Corte no Recurso Extraordinário n. 120.970, de Rondônia, em que foi relator o Ministro Moreira Alves, é por demais explícita:

“Ministério Público junto aos Tribunais de Contas: parquet sui generis, instituído pela lei ordinária, sem ofensa à Lei Máxima, ao qual a Carta de 1988 veio a conferir fundamento constitucional (artigos 73, §2º, I, e 130). Art. 130 da CF/88: norma restritiva da integral aplicação das disposições constitucionais pertinentes ao Ministério Público em geral, cuja inserção na Magna Carta se fez tecnicamente adequada e de forma inteligível, porque necessária ao resguardo das peculiaridades que constituíram a própria razão de ser da instituição de um Ministério Público especial. Recurso Extraordinário insuscetível de conhecimento”³⁸.

11 O Tribunal de Contas de Pernambuco

Criado no Governo Nilo Coelho, em 1967, o Tribunal de Contas de Pernambuco é órgão constitucional de controle externo regido basicamente por sua Lei Orgânica n. 10.651, de 25 de novembro de 1991 e suas alterações.

Na conformidade da norma vigente, tem duas competências:

- I. julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público Estadual e Municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário Estadual ou Municipal.
- II. exercer as fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos Poderes Estadual e Municipal, como também das demais entidades referidas no inciso anterior.

A jurisdição do Tribunal é própria e privativa em todo o território estadual sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência e abrange:

- I. qualquer pessoa física, órgão ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens ou valores públicos, ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária;
- II. aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;
- III. os responsáveis pela aplicação dos recursos tributários arrecadados pelo Estado e entregues aos municípios;
- IV. os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado, do Município ou outra entidade pública estadual;
- V. todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à fiscalização por expressa disposição da Lei;
- VI. os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo 7º da Lei, até o limite do valor transferido, nos termos do Art. 5º, inciso 45, da Constituição Federal³⁹;
- VII. os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições para fiscais e prestem serviços de interesse público ou social.

A cidade do Recife é a sede do Tribunal, os setes conselheiros que o compõem são substituídos em suas ausências e impedimentos por auditores convocados pelo Presidente. O auditor, quando em substituição a conselheiro, tem as mesmas garantias, vencimentos e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juízes estaduais de entrância mais elevada⁴⁰.

O cargo de auditor exige diploma de graduação em um dos seguintes cursos: Direito, Administração, Economia ou Ciências Contábeis. O seu provimento se faz mediante concurso público de provas e de títulos, observada a ordem de classificação dos aprovados.

11.1 Os Serviços especiais

O Tribunal tem serviços auxiliares para atender às atividades de apoio técnico e administrativo necessárias ao exercício de sua competência, unidades coordenadoras criadas e localizadas em municípios do Estado de Pernambuco e a Escola de Contas Professor Barreto Guimarães para treinamento permanente de funcionários do Tribunal e realização de cursos de capacitação técnica de pessoal.

Entre esses serviços há uma ouvidoria com o objetivo de receber sugestões de aprimoramento, reclamações ou críticas sobre os serviços prestados, além de prestar informações relevantes sobre os atos de gestão praticados no âmbito da administração direta e indireta nas esferas estadual e municipal.

11.2 A Procuradoria Geral

A Procuradoria Geral é órgão do Ministério Público junto ao Tribunal. A ela compete, entre outras atribuições, promover a defesa da ordem jurídica, requerendo ao Tribunal as medidas de interesse da Administração e do Erário Público, interpor os recursos previstos na lei, acompanhar junto à Procuradoria Geral do Estado e dos municípios as providências decorrentes de decisões do Tribunal que dependam de iniciativa daquelas instituições, emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal quando solicitado pelo relator, pela Presidência e pela Corregedoria Geral, acompanhar, na Procuradoria Geral de Justiça do Estado, a tramitação dos processos encaminhados pelo Tribunal àquele órgão, com vistas à promoção de ações penais públicas ou civis contra ordenadores de despesas que tenham cometido ilícitos administrativos.

É dirigida por um Procurador Geral, de provimento em comissão, que tem as mesmas vantagens do Procurador de Justiça, nomeado pelo Presidente do Tribunal dentre brasileiros portadores do diploma de bacharel em Ciências Jurídicas, emitido por estabelecimento de ensino oficial ou reconhecido. Integrando a Procuradoria Geral há um Procurador Geral Adjunto e procuradores⁴¹.

12 Responsabilidade do Tribunal de Contas no controle da administração pública

Vejamos a segunda indagação. A responsabilidade do Tribunal de Contas no controle da administração dos dinheiros públicos começa com o exame e apreciação dos elementos fornecidos pelo sistema de controle interno das contas públicas, que é integrado nos três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), estende-se à emissão de parecer sobre contas públicas e alcança a representação ao poder competente de irregularidades ou abusos apurados. Para esse efeito, vêm sendo editados atos e instruções normativas, inclusive sobre a organização de processos, obrigatórios sob pena de responsabilidade.

Assim, a composição do Tribunal deve obedecer, ao que pensamos, à mesma sistemática do provimento dos cargos da magistratura. Os seus Ministros e Conselheiros são juízes, mas não são admitidos por concurso público como os demais magistrados. Eles já têm o tratamento de excelência e, ao deixarem o cargo, conservam-no. Todavia são escolhidos: 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 pelo Tribunal em lista tríplice, segundo critérios de antiguidade e merecimento e dois terços pelo Congresso Nacional.

No Estado de Pernambuco, os julgamentos da corte obedecem a critérios técnicos e impessoais, assim como os relatórios dos auditores que servem de base a esses julgamentos. Os seus conselheiros, até a Constituição de 1988, eram todos escolhidos pela Assembléia Legislativa, por indicação do Governador do Estado. A partir de 1988, a Assembléia Legislativa indica quatro conselheiros e o Governador três, sendo que, da quota do Poder Executivo, dois devem pertencer ao quadro próprio de funcionários do Tribunal: um auditor e um procurador. Em entrevista ao *Jornal do Comércio*, do Recife, o seu Presidente, Conselheiro Roldão Joaquim dos Santos, declarou que o modelo atual não oferece problemas⁴².

13 A Justiça de Contas

Todavia o desejo de criar é inerente ao homem. E, com ele, também vem o de querer aperfeiçoar. Para esse efeito, os Tribunais de Contas dos países de língua portuguesa têm-se reunido com alguma frequência e firmaram, em 1995, o Memorial de Entendimentos de Lisboa.⁴³ Recentemente, uma delegação do governo de Moçambique, chefiada pelo Ministro da Administração Estatal daquele país, José Antônio da Conceição Chichava, foi recebida pelo Tribunal de Contas de Pernambuco⁴⁴ e o mesmo Tribunal promoveu, de 1 a 3 de outubro de 2003, Seminário Internacional a que compareci, tendo como tema Ética, Cidadania e Meio Ambiente. O novo papel dos Tribunais de Contas.

Assim, o sistema de controle e fiscalização dos dinheiros públicos vigente pode e deve ser aprimorado. Considerando a importância do controle externo das contas públicas e a necessidade de órgãos imparciais que decidam com justiça os constantes conflitos entre o Poder Público e o contribuinte, sugerimos a inserção do Tribunal de Contas como órgão do Poder Judiciário. Será uma justiça especializada, como a do Trabalho: a Justiça de Contas. Os seus juízes ingressariam na carreira por concurso de títulos e provas, como os demais juízes federais e estaduais. Não seriam indicados por nenhuma autoridade do Legislativo, nem do Executivo. Esse órgão de justiça especializada seria criado pela Constituição Federal e passaria a integrar o Poder Judiciário, ao lado da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral, com seu Tribunal e Juizes de Contas⁴⁵.

Essa Justiça permaneceria com suas atuais funções: de fiscalização financeira em sentido amplo e controle orçamentário, opinativo, consultivo e informativo, corretivo e sancionatório, jurisdicional e administrativo. Essas funções, seriam apoiadas por órgãos auxiliares a serem devidamente estruturados por lei. Mas os julgadores – conselheiros no segundo grau de jurisdição e auditores no primeiro grau – seriam recrutados como os demais magistrados e teriam os mesmos deveres, garantias e direitos daqueles. Evitar-se-ia a indicação de conselheiros pelo Poder Legislativo, ou por nomeação do Executivo e audiência do Poder Legislativo.

Os funcionários técnicos e administrativos desses órgãos de apoio integrariam uma secretaria ou diretoria geral e seriam admitidos mediante concurso público de provas e títulos, como atualmente já são recrutados. Algumas dessas funções, como a opinativa de emitir parecer prévio, de responder a consultas e a de auto-organizar-se, deveriam ser privativas do Tribunal de Contas. Como órgão do Poder Judiciário, o Tribunal poderá exercer em plenitude a função jurisdicional e executar as suas decisões evitando intervenções político-partidárias em seus julgados ou na execução dos mesmos.

Os atuais Tribunais de Contas seriam órgão recursal como verdadeiros tribunais de uma justiça especializada. Os auditores seriam juízes de primeiro grau recrutados como os demais juízes e ascenderiam ao Tribunal de Contas pelos critérios de antiguidade e merecimento.

14 O Ministério Público junto ao novo Tribunal de Contas

Junto a essa Justiça de Contas, permanece o atual Ministério Público especializado no controle e na fiscalização das contas públicas, com os mesmos deveres, direitos e garantias dos demais órgãos do Ministério Público, a semelhança do que ocorre na Justiça do Trabalho.

Não se cuida da criação de um novo Ministério Público porque ele já existe e integra o atual Ministério Público, por força do que dispõe o artigo 130 da Constituição Federal vigente⁴⁶. Se, logo ao ser promulgada a vigente Constituição Federal de 1988, discutiu-se sobre a natureza jurídica do Ministério Público de que trata a citada norma constitucional, tendo em vista a sua má redação, hoje não há qualquer dúvida. O Supremo Tribunal Federal vem decidindo que se trata de um “parquet sui generis”, instituído pela lei ordinária sem ofensa à Constituição. Ademais, essa proposta põe por terra as discussões que hoje se travam sobre a impropriedade do termo “julgar” usado pela Constituição ao tratar das competências do Tribunal de Contas. Certamente, dizem todos os estudiosos da matéria, ele não excluiu da apreciação judicial as decisões administrativas daquela Corte de Contas⁴⁷.

15 Conclusões e sugestões:

- a) essa exposição nos leva às seguintes conclusões:
- 1ª o Tribunal de Contas é órgão constitucional criado como suporte técnico do Congresso Nacional para fiscalizar, analisar e emitir parecer prévio necessário ao sistema de controle externo da administração pública. As suas decisões de “*lege facta*” são administrativas e não excluem a apreciação do Poder Judiciário;
 - 2ª o Tribunal de Contas não é subordinado hierarquicamente a qualquer dos Poderes do Estado e deve ser autônomo para bem exercer as suas funções constitucionais na fiscalização contábil, financeira e orçamentária das contas públicas, o que é incompatível com a sua subordinação a qualquer dos Poderes do Estado;
 - 3ª as prestações de contas devem obedecer a padrões constitucionais e legais, livres de qualquer ingerência dos Poderes do Estado;
 - 4ª o Tribunal de Contas, em sua atividade constitucional, decide conflitos de interesse entre a Administração da União, Estados e Municípios e as pessoas físicas e jurídicas que as exercem e são obrigadas a prestar contas ao Poder Público;
- b) as conclusões nos levam a fazer duas sugestões:
- 1ª criar uma Justiça de Contas como órgão do Poder Judiciário, composto de Juízes e Tribunais, obediente às mesmas regras exigidas pela Constituição para as demais magistraturas, a exemplo da Justiça do Trabalho;
 - 2ª aplicar, no que couber, as normas da Constituição Federal que disciplinam o Poder Judiciário à organização e à fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e Conselhos de Contas dos Municípios.

16 Referências

LINS NETO, Jair. Tribunal de Contas um desconhecido na República. **Revista de Direito Administrativo**. Renovar. Rio. Jan.-mar. 2000, 219, 205-218.

MARANHÃO, Jarbas. Origem, importância e competência do Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, jan.-mar. 1973, 60-64.

LAMBERT, Jacques. **Os dois brasis**. Inep Ministério da Educação e Cultura. Rio. 1959.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. 27. edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo e outros. Malheiros. São Paulo 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle de. **Curso de Direito Administrativo**. 6. edição revista atualizada e ampliada. Malheiros. São Paulo. 2003.

MAGALHÃES, Gustavo L. O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, história, conflitos e importância na defesa do interesse público. **Revista Tribunal de Contas do Distrito Federal**, 24.T 2. 1988. 521-542.

CAMPOS, Maria Estela de Albuquerque. O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**. 24. T 2. 1988. 551-571.

ROLDÃO, Joaquim. Entrevista ao Jornal do Commercio. Recife. 15.10.2003, 7.

BÚRIGO, Vandré Augusto. O controle de constitucionalidade dos atos normativos pelos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Renovar. Rio de Janeiro, 2002. 228. 67-74.

WALD, Arnold. Ordem dos Advogados do Brasil Tribunal de Contas. Não cabimento. Parecer In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. 2002. 227. 413-427.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Ordem dos Advogados do Brasil. Tribunal de Contas. Inexistência de fiscalização. Parecer In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 2001. 224. 425-426.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. vol. 1. Saraiva. 2. edição. São. Paulo, 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. Forense. Rio, 1992.

NOTAS

- ¹ Professor titular da Unicap (DCJ) e professor aposentado da Universidade Federal de Pernambuco.
- ² Jair Lins Neto, Tribunal de Contas um desconhecido na República. Revista de Direito Administrativo, Renovar, Rio. Janeiro-março de 2000. 219, 205-218. Com o objetivo de conhecê-lo melhor, ressaltamos o grupo de estudos orientado pelo juiz federal Doutor Hélio Sílvio Ourem Campos, também professor da Unicap, no fórum da Justiça Federal do Recife, onde proferimos uma palestra sobre o Tribunal de Contas no dia 19 de setembro de 2003.
- ³ Visconde do Uruguay (Paulino José Soares de Souza) - Ensaio sobre o Direito Administrativo. Edição fac-similar apresentada pelo professor da Universidade do Brasil Themístocles Brandão Cavalcanti. Rio de Janeiro 1960 e Jarbas Maranhão. Origem, importância e competência do Tribunal de Contas. Revista de Informação Legislativa. Janeiro a março de 1973. 60-64.
- ⁴ Lei estadual n. 6078, de 12 de dezembro de 1968.
- ⁵ Constituição Federal, art. 70.
- ⁶ Constituição Federal, art. 74.
- ⁷ Constituição Federal, art. 74§1º e 2º.
- ⁷ Jacques Lambert. Os Dois Brasis, Inep Ministério da Educação e Cultura, Rio, 1959.
- ⁸ Constituição Federal, artigos 196 e 205.
- ⁹ Constituição Federal de 1988, art. 70.
- ¹⁰ Constituição Federal de 1988, art. 75.
- ¹¹ Constituição Federal de 1988, art. 70 parágrafo único.
- ¹² Constituição Federal de 1988, art.70.

- ¹³ Constituição Federal, art. 75.
- ¹⁴ Constituição Federal, art. 70 parágrafo único.
- ¹⁵ Prof. Frederico Pardini, tese de doutorado em Direito defendida na Universidade de Minas Gerais, citada por Costa Junior na Revista do TCMG, Belo Horizonte, vol 39, n. 25, p. 45-115, abr/jun 2001.
- ¹⁶ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças publicas:
- I. deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
 - II. propor leis de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
 - III. deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.
 - IV. deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.
- ¹⁷ Art. 70 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
- ¹⁸ (Constituição Federal. art.70
- ¹⁹ Hely Lopes Meireles, Direito Administrativo, 27 ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo e outros, Malheiros, S. Paulo 2002, p.670 e Lúcia Valle de Figueiredo, Curso de Direito Administrativo, 6ª ed. revista, atualizada e ampliada, Malheiros Editores, S. Paulo, 2003., 346/356.
- ²⁰ Constituição Federal, art. 5º XXXV.
- ²¹ Constituição Federal, art. 71.
- ²² Constituição Federal, art. 71 §1º.
- ²³ Constituição Federal, art 71 §2º.
- ²⁴ Constituição Federal, art. 75.
- ²⁵ Revista do Tribunal de Contas do Estado de S. Paulo, 57 Janeiro/ fevereiro de 1989, 39.
- ²⁶ Revista de Direito Administrativo, 216 abril/junho de 1999, 270.
- ²⁷ Constituição Federal, art. 96.

- ²⁸ Jarbas Maranhão. Origem, importância e competência do Tribunal de Contas. Revista de Informação Legislativa, janeiro a março - 1973. 59-63.
- ²⁹ Constituição Federal, art. 75.
- ³⁰ Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo (caput, conforme redação dada pela Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998).
- ³¹ Constituição Federal, art. 75, parágrafo único.
- ³² Constituição Federal, art. 73 § 4º.
- ³³ Lei do Estado de Pernambuco n. 10.651, de 25 de novembro de 1991, art. 69.
- ³⁴ Constituição Federal, art. 127.
- ³⁵ Constituição Federal, art. 128.
- ³⁶ Constituição Federal, art. 130.
- ³⁷ Cfr. Gustavo Magalhães L - O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, história, conflitos e importância na defesa do interesse público. Revista Tribunal de Contas do Distrito Federal, 24, T2: 521-542, 1988 e Maria Stela de Albuquerque Campos - O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, 24, T2: 551-571, 1998.
- ³⁸ Constituição Federal, art. 5º, XLV - "Nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executada, até o limite do valor do patrimônio transferido".
- ³⁹ Lei estadual n. 10.651, de 25 de novembro de 1991, art. 73.
- ⁴⁰ Lei estadual n. 11.435, de 28 de maio de 1997.
- ⁴¹ Cfr. entrevista do Conselheiro Roldão Joaquim, presidente do Tribunal de Contas do Estado (TCE). Jornal do Comercio, Recife 15.10.2003, 7.
- ⁴² Revista de Direito Administrativo, julho/setembro 1998, Renovar, Rio, 213, 319/321.
- ⁴³ TCE Hoje, ano IV, n. 6, junho de 2003, 1.
- ⁴⁴ Constituição Federal, art. 92.
- ⁴⁵ Art. 130 - Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.
- ⁴⁶ Lúcia Valle Figueiredo, Curso de Direito Administrativo, 6. ed. revista atualizada e ampliada, Malheiros, S. Paulo, 2003, p. 339-360.