

## *Atualidade do Tribunal de Contas*

Modernamente, nem com a eleição dos governantes, nem com a pluralidade de partidos exaurem-se os atributos necessários à verdadeira democracia. É também essencial a essa caracterização a existência de controle efetivo e independente da aplicação dos recursos públicos.

Já Aristóteles, há vinte e quatro séculos, enumerara entre as "magistraturas indispensáveis", a de exame e verificação das contas dos dirigentes públicos, acentuando: "Mas como certas magistraturas, para não dizer todas, têm o manejo dos dinheiros públicos, é forçoso que haja uma outra autoridade para receber e verificar as contas, sem que ela própria seja encarregada de qualquer outro mister". (*A Política*, Ed. Tecnoprint, Rio de Janeiro, p. 298/9).

No Brasil imperial, Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente, em seu clássico *Direito Público Brasileiro*, ao mesmo tempo em que instava pela criação do Tribunal de Contas, como "poderoso auxiliar" das Câmaras, salientava a importância da atividade orçamentária e financeira, até mesmo para a imagem externa do País, como meio de avaliarem-se "a força das suas finanças e crédito, o estado da sua civilização, a boa ou má administração ou observação das leis, a firmeza das suas instituições, as garantias da sociedade, enfim, a altura da inteligência e independência das câmaras legislativas, que equivalem a grandes recursos". E concluía: "Todos os homens e países ilustrados sabem que não há leis que afetam mais as liberdades e interesses dos cidadãos, que dependem de maior zelo e sabedoria do Poder Legislativo, do que as dos orçamentos e balanços; a respectiva discussão revela, pois, e orienta muito o juízo que deve formar-se das condições da nacionalidade" (obra citada, ed. Senado Federal, Brasília, 978, p. 90/1).

Se a necessidade da fiscalização financeira, pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, já se fazia sentir há cento e vinte e cinco anos, quando publicada, originariamente, a obra citada, é fácil compreender a relevância da função de controle das ativi-

dades governamentais de gestão, em plena era assinalada pela atuação do Estado-empresário.

Com efeito, em nosso tempo — é a lição do renomado Burdeau — a gestão dos interesses coletivos passou a ter a primazia entre os objetivos da atividade política. Não mais se pode considerá-la “*una actividad subalterna a la que podía subvenir la administración, autoridad políticamente subordinada*”. “... de ella depende, en última instancia, la prosperidad del grupo. La política debe asumir essa responsabilidad, porque el nuevo orden social es tan complejo, y las actividades se hallan en él tan imbricadas, que sólo decisiones basadas en una consideración global de los intereses de la comunidad pueden garantizar su evolución favorable.” (Georges Burdeau, *El Estado*, trad. esp., Seminarios y Ediciones S.A., Madrid, 1975, p. 151/2).

Acresce que, apesar de seu caráter suplementar estabelecido na *Constituição* (art. 170), a exploração da atividade econômica pelo Estado ampliou-se consideravelmente nas últimas décadas, mediante a proliferação de empresas públicas, sociedades de economias mistas, com suas subsidiárias de diversos graus e múltiplas feições, muitas dotadas de excessivo grau de autonomia.

Resultou daí a recepção de normas e procedimentos de direito privado inerente às entidades criadas para a intervenção no domínio econômico e que acabaram inspirando a instituição de organismos semelhantes, votados ao desempenho de serviços públicos e erigidos em instrumentos de uma descentralização freqüentemente processada à margem de padrões aceitáveis, dentro dos critérios assentes da administração pública.

Essa dispersão dilui e dificulta a supervisão ministerial — criada como que um novo poder, dentro do Estado — e, também, naturalmente, o desempenho, pelo Poder Executivo, de atividades de controle. Prejudica-se, em conseqüência, uma função básica do controle interno, a de criar condições indispensáveis à eficácia do controle externo, da competência do Congresso e do Tribunal de Contas, segundo o regime inaugurado pela atual *Constituição* e pelo Decreto-lei n.º 199, de 25 de fevereiro de 1967, com vigência simultânea em 15 de março do mesmo ano.

Tal regime sucedeu ao da *Carta de 1946*, que se baseava sobretudo na apreciação prévia das despesas (com o alcance progressivamente esvaziado por sucessivas leis que lhe impunham numerosas e amplas exceções) e no exame, sempre *a priori*, dos contratos; ressentindo-se, entretanto, de meio efetivo do acompanhamento da execução e limitando-se, habitualmente, à verificação dos documentos entregues ao Tribunal.

A este, impôs-se, assim, um duplo desafio, resultante da evolução da política administrativa acima esboçada e da implantação do novo sistema de fiscalização, a exigir um dinamismo bem diverso da passividade anterior.

Assenta hoje, precipuamente, a competência da Corte, a par

da emissão do parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República (art. 60, § 2º, da *Constituição*), na auditoria financeira e orçamentária sobre as unidades administrativas dos três poderes (art. 70, § 3º) e no julgamento da gestão dos responsáveis por bens e valores públicos (§ 4º seguinte), entre estes incluídos os administradores das entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União detenha, direta ou indiretamente, a totalidade ou a maioria das ações ordinárias, de acordo com o art. 7º da Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975, com a redação dada pela Lei nº 6.525, de 11 de abril de 1978.

Tanto no desempenho da mencionada auditoria, como no julgamento das contas, assume relevo particular a realização das inspeções previstas no § 3º do art. 70 da *Constituição*.

Visando ao ideal do controle simultâneo, capaz de acercar-se do desejável caráter preventivo do controle prévio, sem prejuízo da velocidade da administração, que tornou impositivo o regime da fiscalização posterior; beneficiando-se do exame *in loco* da gestão, mais simples, real e expressivo que o resultante da remessa de volumosa documentação ao Tribunal; revestindo o caráter pedagógico inerente à presença física dos técnicos do Tribunal, as inspeções, tônica do sistema novo, vêm-se realizando a contento, no âmbito da administração direta e das autarquias, começando a praticar-se simultaneamente nas unidades do mesmo órgão, ou entidade, ao longo do território nacional.

Tanto não se pode ainda dizer, em extensão e freqüência, das inspeções nas entidades previstas no art. 7º da Lei 6.223/75, acima citada, as quais são, atualmente, vinte e sete empresas públicas, setenta e sete sociedades de economia mista e cento e noventa e nove controladas ou subsidiárias.

Quanto a tais entidades, tem-se concentrado a atuação do Tribunal, principalmente, no julgamento das contas embora seja equívoco supor este se esgote em aspectos meramente contábeis, aritméticos ou formais.

Pautado, é certo, pela legalidade dos atos de gestão — não por sua oportunidade ou conveniência — o julgamento da regularidade de contas tem suscitado questões jurídicas relevantes, como para exemplificar, as que ensejaram as decisões sobre as matérias indicadas a seguir:

1. exercício da jurisdição do Tribunal independentemente da feição jurídica atribuída à entidade fiscalizada (Súmula nº 75, *Diário Oficial* de 16 de dezembro de 1976, p. 16.403 e *Revista de Direito Administrativo*, vol. 140, p. 109);

2. cabimento da aplicação da multa estabelecida no art. 53 do Decreto-lei 199/67, aos administradores das entidades em tela (Súmula nº 133, *Diário Oficial* de 14 de janeiro de 1980, p. 936 e *Revista de Direito Administrativo* 140/125);

3. sujeição das mesmas entidades aos princípios básicos da licitação (Súmula nº 158, *Diário Oficial* de 14 de janeiro de 1980, p. 940 e *Revista de Direito Administrativo* 140/133);

4. controle da exação de participações expressivas mas não majoritárias, de sociedades de economia mista em outras entidades, por meio do exame dos balanços das primeiras (proc. n.º 10.767/79, *Diário Oficial* de 22 de abril de 1980, p. 6.947);

5. caracterização do controle solidário de sociedade de economia mista sobre suas subsidiárias, quando o poder decisório é repartido com sócios estrangeiros (proc. 37.079/78, *Diário Oficial* de 27 de outubro de 1980, p. 21.486/7 e *Revista de Direito Administrativo* 142/164);

6. controle de remuneração de Diretores, especialmente a título de 'décimo-terceiro salário' (*Diário Oficial* de 29 de abril de 1982, p. 7.656/2);

7. distribuição de lucros inflacionários, decorrentes de saldo de correção monetária do balanço (*Diário Oficial* de 21 de maio de 1982, p. 9.324/5);

8. controle da participação de empresa pública no custeio de associação de complementação previdenciária (proc. 21.932/82, sessão de 19 de agosto de 1982).

A continuidade e o progresso dos programas de seleção e treinamento do corpo especializado de servidores do Tribunal; a iminente criação, no âmbito deste, de mais uma Inspeção Geral de Controle Externo dedicada à fiscalização das empresas estatais, dentre outras providências, tornam lícito esperar um incremento qualitativo e quantitativo das atividades de auditoria, com reflexo altamente positivo, não apenas para a fiscalização da máquina administrativa, mas para o seu próprio aperfeiçoamento e eficiência, pois como acentuou o eminente professor Caio Tácito, em estudo recente: "Os auditores não serão necessariamente adversários incumbidos de detectar erros e irregularidades, mas colaboradores no sentido da normalidade e aprimoramento das atividades financeiras e contábeis" (Corregedoria para Vigiar as Estatais, in *Caderno Especial SBERJ* n.º 236, publicação do Sindicato dos Bancos do Rio de Janeiro, junho, 1982).

A esse esforço, seria de suma importância acrescentar-se a elaboração, pelos poderes competentes, de uma Lei Orgânica da Administração Federal — necessariamente Lei Complementar — de que já foi aliás, elaborado excelente Anteprojeto, de autoria do jurista Luiz Zaidman, sob o auspício da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa — SEMOR (conforme Estudos para uma lei orgânica da administração federal, ed. IPEA, Brasília, 1978).

Paralelamente ao exame personalizado das contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos — ordenadores de despesa, encarregados da guarda de material e administradores — compete, ainda, ao Tribunal de Contas, emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República, acompanhado de minucioso relatório do exercício financeiro encerrado (*Constituição*, art. 70, § 2º).

A apreciação dessas últimas contas — diversamente do que

sucede com as individuais, também acima aludidas — não comporta, nem por parte do Congresso, uma função de índole jurisdicional. Mas não se resume, por isso mesmo, a um juízo de caráter estritamente técnico ou jurídico-contábil sobre os balanços apresentados.

A própria transformação dos orçamentos públicos em instrumentos de planificação tem exigido do Tribunal o exame dos aspectos mais relevantes de política e execução tributária, do desempenho da administração e da economia, com repercussão na receita e na despesa. Subsidiava-se, deste modo, o julgamento soberano do Congresso e contribuiu-se para mudanças de orientação e correções de rumo que poderão sobrevir em proveito da atividade do Poder Executivo.

Assim, para exemplificar, vieram ao encontro das observações inseridas no Relatório das Contas Gerais relativas aos exercícios de 1974 (apresentado em sessão do Tribunal, de 12 de maio do ano seguinte) sucessivas providências e diretrizes do Governo, notadamente no campo da política tributária e da intervenção do Estado no domínio econômico.

Confirma-se esse resultado na comparação dos excertos do citado Relatório publicados nos volumes 121 (p. 489/95), 122 (p. 413/24) e 123 (p. 433/7), da *Revista de Direito Administrativo*, com a evolução que teve ocasião de registrar, em votos referentes às contas gerais de exercícios subsequentes (conforme *Diários Oficiais*, 16 de junho de 1976, suplementos, p. 3/4; de 28 de julho de 1977, p. 8.104/5; de 26 de julho de 1978, p. 11.764/5; de 9 de setembro de 1979, p. 9.611/2 e de 26 de junho de 1980, p. 12.852).

Outro plano, mais particularizado, não, porém, desvalioso, em que se desenvolvem os trabalhos do Tribunal de Contas, diz respeito à apreciação da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, de acordo com o § 7º do art. 72 da *Constituição*, com a redação dada pela *Emenda n.º 7*, de 1977.

Não se resume, essa competência, em coibir o excesso reprovável da despesa, com o pagamento, indevido ou a maior, do inativo e do pensionista; configura, ainda, a definição dos seus direitos e comporta ordem de complementação do provento, sempre que insuficientemente satisfeito, no âmbito da repartição concedente, civil ou militar.

Examinando cálculos e atos, conhecendo de pedidos dos interessados, vem o Tribunal de Contas assumindo o papel que lhe cabe — comparável ao de um contencioso administrativo — no sentido de corrigir injustiças e, até mesmo, reduzir a necessidade de recursos ao Poder Judiciário, com economia de encargos para as partes e para a própria Fazenda Nacional.

Com a ilustração dessa assertiva, podem-se destacar, pelo maior alcance social:

1. a Súmula 138, do Tribunal de Contas, definindo a situação dos inativos, amparados pela Lei n.º 1050/50, após o plano de Classificação de Cargos decorrente da Lei n.º 5.645/70 (*Diário Oficial* de 14

de janeiro de 1980, p. 937 e *Revista de Direito Administrativo*, vol. 140, p. 126);

2. as Súmulas 143, 144 e 154, versando sobre a aplicação do art. 184 do Estatuto dos Funcionários Públicos, ante o advento do mencionado Plano e do limite estabelecido pelo art. 102, § 2º da *Constituição* (*Diário Oficial* de 14 de janeiro de 1980, p. 938/9 e *Revista de Direito Administrativo* 140/143);

3. a Súmula 149, acerca da atualização das pensões civis, também em decorrência da reclassificação ditada pela Lei 5.645/70 (*Diário Oficial* de 14 de janeiro de 1980, p. 939 e *Revista de Direito Administrativo* 140/141).

Assim, o Tribunal de Contas — cuja necessidade foi de velha data assinalada, e de cuja atuação se exige sempre mais presença com o correr dos tempos — tem procurado manter a atualidade que revigora a Instituição, noventa anos passados de sua inclusão entre os órgãos constitucionais, na primeira Carta republicana.